

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Баталов Александр Александрович

**ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ
В МЕЖДУНАРОДНОМ ВОЗДУШНОМ ПРАВЕ**

Специальность: 5.1.5. Международно-правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва 2025

О Г Л А В Л Е Н И Е

Введение	6
Глава 1. Понятие и основы регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве	30
1.1. Особенности международного воздушного права на современном этапе	30
1.1.1. Особенности предмета международного воздушного права	30
1.1.2. Процесс создания норм и источники международного воздушного права	41
1.1.3. Вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права	90
1.1.4. Особая роль Чикагской конвенции в рамках международного воздушного права. Вопрос об автономности основанного на Чикагской конвенции правопорядка	111
1.2. Понятие и формы регионального сотрудничества в международном воздушном праве	127
Глава 2. Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования воздушных сообщений	143
2.1. Особенности современного международно-правового регулирования воздушных сообщений. Проблемы и перспективы распространения общего международно-	143

	правового режима торговли услугами на воздушные сообщения	
2.2.	Эволюция и основные формы регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта	176
2.3.	Особенности международно-правового регулирования отдельных вопросов коммерческой деятельности воздушного транспорта на региональном уровне	229
Глава 3.	Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования вопросов безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и обслуживания воздушного движения	258
3.1.	Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий	258
3.2.	Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества в сфере обслуживания воздушного движения	309
3.3.	Взаимодействие универсальных и региональных механизмов сотрудничества государств в области международно-правового регулирования вопросов безопасности полетов и обслуживания воздушного движения	342

Глава 4.	Региональное сотрудничество государств и проблемы ответственности в международном воздушном праве	360
4.1.	Общие нормы об ответственности государств и международных организаций и международное воздушное право	360
4.2.	Проблемы ответственности в международном воздушном праве в контексте регионального сотрудничества государств	382
Глава 5.	Особенности регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования деятельности гражданской авиации в рамках Европейского Союза и Евразийского экономического союза	403
5.1.	Правовое регулирование коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках Европейского Союза	403
5.2.	Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза	427
5.3.	Правовое регулирование вопросов обслуживания воздушного движения в рамках Европейского Союза. Концепция «Единое европейское небо».	458
5.4.	Правовые аспекты развития отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта	474
5.5.	Проблемы и перспективы правового регулирования деятельности воздушного транспорта и аэронавигации в рамках Евразийского экономического союза	502
	Заключение	521

Список сокращений	526
Список использованной литературы и документов	535

Введение

Актуальность темы исследования.

Международное воздушное право традиционно воспринималось юристами-международниками как узкоспециализированная отрасль международного публичного права, основанная на давно устоявшемся и десятилетиями апробированном на практике договорно-правовом регулировании, в центре которого находится Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года (Чикагская конвенция). Возникающие дискуссии не выходили за рамки узкого круга специалистов¹, а само международное воздушное право, в первую очередь, прочно ассоциировалось с правом международных воздушных перевозок и обеспечением их безопасности. Вместе с тем, события прошедшей первой четверти XXI века убедительно показали, что такое восприятие международного воздушного права далеко от современных реалий, которые самым радикальным образом отличаются от того контекста середины XX века, в котором разрабатывалась и заключалась Чикагская конвенция.

Во-первых, на смену бытовавшему длительное время представлению о международных авиаперевозках как общественной услуге (*public service*), предоставляемой государством населению наподобие организации почтового сообщения, и в силу этого исключаящей какую-либо конкуренцию или либерализацию, пришло понимание, что определенная конкуренция и либерализация на основе рыночных принципов не только возможна, но и необходима для повышения качества предоставляемых услуг при снижении стоимости авиаперевозок для пассажиров. Переход от системы жесткого

¹ В этом отношении можно отметить вышедшую в 2009 году статью профессора Ю.Н. Малеева, в которой он по-своему «пророчески» говорил о том, что решение назревающих в международном воздушном праве проблем невозможно в рамках парадигмы Чикагской конвенции и сложившихся вокруг нее правовых норм (Малеев Ю.Н. Международное воздушное право на пороге перемен// Евразийский юридический журнал. 2009. № 2. С. 93).

регулирования воздушного транспорта к более либеральному режиму, адаптируемому к принципам конкуренции и свободного рынка, сопровождался как постепенной приватизацией национальных авиапредприятий, так и образованием значительного числа новых частных авиакомпаний. Это привело к появлению большого числа коммерческих организаций - субъектов частного права - в тех сферах деятельности, в которых традиционно участвовали только государства (например, обслуживание воздушного движения, эксплуатация аэропортов и иной авиационной инфраструктуры и пр.). Данные изменения порождают в том числе новые проблемы ответственности в международном воздушном праве, нуждающиеся в адекватном решении.

Во-вторых, развитие и углубление регионального сотрудничества государств в различных сферах авиационной деятельности (в частности, в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и инцидентов, обслуживания воздушного движения, коммерческой деятельности воздушного транспорта) привели к созданию новых и расширению компетенции у существующих региональных международных межправительственных организаций и появлению регионального нормативного регулирования, которое заменяет собой национальные нормы. При этом создаваемые региональные международные организации не являются участниками Чикагской конвенции и не могут нести международно-правовую ответственность за несоблюдение ее норм, что ставит много непростых теоретических и практических вопросов об их ответственности в международном воздушном праве, включая вопросы присвоения и возмещения вреда.

В-третьих, на протяжении более чем вековой истории международно-правового регулирования воздушного транспорта первоочередное внимание уделялось именно частноправовым вопросам ответственности авиаперевозчиков и владельцев воздушных судов. Однако сегодня очевидна тенденция к нарастанию числа межгосударственных споров в международном воздушном праве, в которых государства основывают свои требования и возражения не

только на нормах самой Чикагской конвенции, но и нормах общего международного права о международной ответственности, что включает, в том числе, заявление требований о полном возмещении вреда, причиненного международно-противоправным деянием. В этом отношении на практике и в доктрине возникают вопросы о порядке применения в международном воздушном праве общих положений об ответственности государств и международных организаций, кодифицированных в проектах статей об ответственности государств и международных организаций.

В-четвертых, восприятие международных авиаперевозок как коммерческих услуг ставит на повестку дня вопрос о соотношении норм международного воздушного права и соответствующих норм Всемирной торговой организации (ВТО) и, в первую очередь, положений Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС). Возникает проблема распространения режима торговли услугами, существующего в рамках ВТО, на услуги, прямо или косвенно связанные с воздушным транспортом, а также распространения юрисдикции в отношении соответствующих споров Органа по разрешению споров ВТО, который представляется для этих целей гораздо более компетентным и эффективным, чем органы Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Идея применения общего режима торговли услугами к воздушному транспорту находит поддержку в доктрине, однако пока достаточно критически воспринимается государствами.

Степень научной разработанности темы исследования. В отечественной юридической науке в рамках специальности 5.1.5 (ранее - 12.00.10) диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук по проблемам, составляющим предмет настоящего исследования, отсутствуют. По вопросам международного воздушного права в целом в 70е-80е годы прошлого столетия были защищены следующие диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук: Верещагин А.Н. «Основные проблемы международного воздушного права» (Москва, 1970); Малеев Ю.Н. «Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства»

(диссертация в форме научного доклада) (Москва, 1987); и Дежкин В.Н. «Правовое регулирование международной аэронавигации» (Ленинград, 1987).

Отдельным международно-правовым вопросам регионального сотрудничества государств в сфере деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства и влияния региональных международных межправительственных организаций на развитие международного воздушного права посвящены следующие диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Воскобойникова М.А. «Современные тенденции сотрудничества в области воздушного транспорта (международно-правовые вопросы)» (Москва, 1996); Сапрыкин Ф.И. «Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ» (Москва, 1996); Круглова И.А. «Правовой статус воздушного пространства на современном этапе» (Москва, 2005); Иванов А.А. «Основные проблемы европейского транспортного права» (М., 2006); Геде Анж Патрик «Проблемы либерализации правового регулирования международных воздушных сообщений в Африке» (Москва, 2016); Врбашки Лазар «Правовое регулирование воздушных перевозок и аэронавигации в ЕС» (Москва, 2016); Шамарин П.А. «Деятельность международных организаций в совершенствовании международного воздушного права» (Москва, 2023).

Некоторые аспекты исследуемых в данной диссертации проблем в разное время рассматривались также в следующих кандидатских диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук:

- проблемы, касающиеся предмета, источников международного воздушного права и роли Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года – в диссертациях Товмасына М.Д. «Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года)» (Москва, 2001), Стребкова М.М. «Международно-правовое регулирование полетов военных воздушных судов над открытым морем» (Москва, 2007), и Е.А. Самородовой «Международно-правовые проблемы

разработки и принятия универсальной (всеобщей) конвенции по воздушному праву» (Москва, 2009);

- проблемы обеспечения безопасности международных полетов и расследования авиационных происшествий – в диссертации Халимовой Г.Р. «Международно-правовая регламентация безопасности гражданской авиации» (Казань, 2007), Лю Синь «Формирование и развитие международно-правовой системы регулирования международных полетов гражданских воздушных судов» (Москва, 2011) и Ивлева Д.А. «Сотрудничество государств по расследованию авиационных происшествий» (Москва, 2023);

- проблемы международно-правового регулирования воздушных сообщений – в диссертации Кейта Мохамед «Правовое регулирование коммерческой деятельности в международных воздушных сообщениях» (Ленинград, 1990);

- проблемы ответственности в международном воздушном праве – в диссертациях Баурина К.В. «Международно-правовые вопросы ответственности за вред, причиненный иностранным летательным аппаратом третьим лицам в пределах Земли» (Москва, 2009) и Дементьева А.А. «Институт ответственности в международном воздушном праве» (Москва, 2016).

Кроме этого, общие вопросы сотрудничества государств на уровне отдельных регионов анализируются в кандидатских диссертациях Накояне Нане Маджи «Международно-правовые основы экономической интеграции в Африке» (Москва, 2002), Аль-Барри Мохамед Салех Мохамеда «Правовые формы регулирования международного экономического и инвестиционного сотрудничества в рамках Лиги арабских государств» (Москва, 2006), Мелькина М.С. «Международно-правовой статус ассоциации государств Юго-Восточной Азии АСЕАН» (Москва, 2012) и Саидмухторова А. «Экономическое сотрудничество государств в рамках АСЕАН: международно-правовые аспекты» (Москва, 2021).

Общие международно-правовые вопросы экономической интеграции составляют предмет исследования в докторских диссертациях Ефремовой Н.А.

«Международно-правовые механизмы регулирования экономической интеграции и суверенитет государств» (Москва, 2010) и Ярышева С.Н. «Международно-правовые вопросы формирования и функционирования Единого экономического пространства» (Москва, 2012).

Проблемы международной ответственности являются предметом диссертационного исследования Кешнер М.В. «Институт реализации международной ответственности государств» (Казань, 2023), представленного на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Общие вопросы права Европейского Союза рассматриваются в докторских диссертациях Мещеряковой О.М. «Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета» (Москва, 2010), Бирюкова М.М. «Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход» (Москва, 2004), Капустина А.Я. «Международно-правовые проблемы природы и действия права Европейского Союза» (Москва, 2001), Юмашева Ю.М. «Внешнеэкономические связи ЕЭС: Правовые аспекты» (Москва, 1989), Калиниченко П.А. «Правовое регулирование отношений между Россией и Европейским Союзом» (Москва, 2011), Шайхутдиновой Г.Р. «Продвинутое сотрудничество государств в европейском праве» (Казань, 2007).

Что касается зарубежной международно-правовой науки, то несмотря на наличие достаточно большого числа работ по проблемам регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства, они носят ограниченный характер, касаясь лишь межгосударственного сотрудничества либо в отдельных регионах, либо по отдельным вопросам, регулируемым международным воздушным правом.

Таким образом, ни в отечественной, ни в зарубежной науке международного права до настоящего времени не предпринималось попыток комплексного (целостного), сравнительного исследования регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве, которое

охватывало бы все регионы мира и все основные вопросы, регулируемые международным воздушным правом в их взаимосвязи.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выявление проблем и особенностей развития международного воздушного права на современном этапе в связи с расширением регионального сотрудничества государств и, в том числе, увеличением числа региональных международных авиационных органов и организаций, а также выработка решений указанных проблем, которые способствовали бы, с одной стороны, сохранению максимально возможного единообразия международно-правового регулирования авиационной деятельности в интересах обеспечения безопасности международной гражданской авиации, а с другой стороны, совершенствованию механизмов самого регионального сотрудничества, включая механизмы в рамках ЕАЭС.

Для достижения данной цели автором поставлены следующие задачи:

- 1) выявить особенности и направления развития международного воздушного права на современном этапе, включая его предмет и процесс создания норм;
- 2) определить и систематизировать основные формы регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве;
- 3) выявить проблемы и направления развития международно-правового регулирования международных воздушных сообщений на универсальном и региональном уровнях, в том числе, с учетом возможностей распространения на воздушные сообщения общего международно-правового режима торговли услугами;
- 4) проанализировать и систематизировать существующие на сегодняшний день региональные договорные и институциональные механизмы межгосударственного сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и обслуживания воздушного движения, выявить международно-правовые проблемы, связанные с

их функционированием, и определить возможные пути решения данных проблем;

5) исследовать проблемы международной ответственности государств и международных организаций в связи с развитием регионального сотрудничества в международном воздушном праве и определить пути решения данных проблем;

б) исследовать особенности и проблемы правового регулирования деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства в рамках Европейского Союза как наиболее совершенной на сегодняшний день формы регионального сотрудничества в данной сфере;

7) проанализировать современное состояние и определить возможные направления развития правового регулирования деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства в рамках ЕАЭС, а также оценить возможности применения опыта различных региональных механизмов в данной сфере для ЕАЭС.

Объект диссертационного исследования составляют отношения между государствами, а также между государствами и международными межправительственными организациями, возникающие в связи с их сотрудничеством на региональном уровне по вопросам использования воздушного пространства и деятельности авиации.

Предметом диссертационного исследования являются проблемы международного воздушного права и международного права в целом, связанные с сотрудничеством государств и международных межправительственных организаций на региональном уровне по вопросам регулирования международных воздушных сообщений (коммерческой деятельности воздушного транспорта), обеспечения безопасности полетов воздушных судов и обслуживания воздушного движения. При этом настоящее исследование носит комплексный (целостный) характер, охватывая межгосударственное сотрудничество во всех регионах мира и по всем основным вопросам, которые

составляют на сегодняшний день предмет самого международного воздушного права.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют устоявшиеся в науке способы и формы научного познания. В качестве научно-познавательных инструментов и приемов применялись, прежде всего, общенаучные методы: диалектический метод, дедуктивный метод, при котором сначала анализируются общие закономерности того или иного явления, а затем конкретные формы его проявления, и метод индукции, при котором анализ конкретных проблем позволяет проследить некие обобщенные закономерности происхождения и динамики развития более общих процессов.

Кроме этого, в процессе работы применялся метод системного анализа, что позволило комплексно изучить юридические, экономические, социальные и иные факторы, воздействующие на процессы формирования тех или иных правовых отношений при оценке механизмов регионального сотрудничества государств. В целом системность методологии связывается также с тем, что проводимые исследования тесно увязываются с практикой, облекаются в форму инструментария, позволяющего познать реальные процессы и явления.

В процессе исследования применились и частно-научные методы, включая сравнительно-правовой метод и метод юридического анализа, позволяющий выявить закономерности и тенденции развития нормативно-правовой базы регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве.

При проведении диссертационного исследования автор руководствовался концептуальными положениями общей теории государства и права, международного права и международного воздушного права.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных ученых-специалистов в области международного и международного воздушного права² – А.Х. Абашидзе, Л.П. Ануфриевой, К.А.

² На работы не всех указанных в этом разделе авторов даны прямые ссылки в диссертационном исследовании, и, соответственно, такие работы не вошли в библиографический список. Однако они были изучены при подготовке диссертации и оказали существенное влияние на позиции автора.

Бекяшева, В.Д. Бордунова, Г.М. Вельяминова, А.Н. Верещагина, А.Н. Вылегжанина, В.С. Грязнова, В.Н. Дежкина, А.С. Исполинова, Р.А. Каламкарьяна, А.Я. Капустина, С.Ю. Кашкина, М.В. Кешнер, Ю.М. Колосова, А.И. Котова, П.П. Кремнева, Э.С. Кривчиковой, Н.Б. Крылова, В.И. Кузнецова, И.И. Лукашука, Ю.Н. Малеева, А.Н. Мовчана, Г.И. Морозова, Т.Н. Нешатаевой, Ю.С. Ромашева, А.Н. Талалаева, Б.Н. Топорнина, А.И. Травникова, Г.И. Тункина, Е.Т. Усенко, Н.А. Ушакова, С.В. Черниченко, Е.А. Шибасовой, В.М. Шумилова, Л.М. Энтина, М.Л. Энтина и других. Автор руководствовался также работами таких западных юристов, как: Р. Абейратнэ, Б. Адкинс, К.Ф. Амерасингх, Дж. Бальфур, Н.М. Блоккер, Г. де Бурка, К. Бьюмонт, Г. Вассенберг, Л. Вебер, Я. де Гроот, П.С. Дэмпси, И.Х. Дидерикс-Фершоор, П. Крэг, Дж. Купер, П. Мендес де Леон, А. Мендик фон Зебински, М. Милдэ, Ж. Наво, Б. Симма, Г. Тирлуэй, П. Хаанаппел, Б. Хавел, Б. Хенаку, Дж. Хуанг, Б. Ченг, Г. Шермерс, В. Шихан, М. Шо, К. Шоукросс и другие.

Рассмотренные в указанных работах подходы и выводы в совокупности составили теоретическую основу настоящего исследования

Нормативно-правовая база исследования. Нормативно-правовую базу представленного диссертационного исследования составляют международные договоры, обычные нормы международного права, общепризнанные принципы и нормы международного права, а также акты национального законодательства. Используются учредительные акты и решения международных организаций, международные стандарты и иные акты ИКАО, носящие как юридически обязательный, так и рекомендательный характер. Анализ и выводы, содержащиеся в диссертации, основаны на исследовании международных договоров, юридически обязательных решений и иных правовых актов, касающихся сотрудничества государств по вопросам деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства, в рамках 45 различных региональных международных организаций и региональных договорных и институциональных механизмов, существующих на сегодняшний день во всем мире.

Эмпирическая база исследования. В работе были использованы решения международных судов и иных органов по разрешению споров, а также решения национальных судебных органов. При подготовке диссертации была проанализирована информация, размещенная на официальных порталах и сайтах международных межправительственных организаций и органов государственной власти, включая собираемые и обобщаемые ими статистические данные, аналитические сведения (доклады, обзоры, разъяснения, пресс-релизы и иное), информация стратегического характера (программы, планы, прогнозы, дорожные карты и иное), результаты научных и научно-практических исследований и мероприятий, а также иная информация, опубликованная в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по вопросам деятельности авиации и использования воздушного пространства.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- 1) систематизированы все существующие на сегодняшний день источники международного воздушного права, то есть формы существования его норм, которые включают в себя как основные, традиционные для международного права, источники (международный договор, международный обычай, а также юридически обязательные решения международных межправительственных организаций), так и особые формы – международные стандарты ИКАО и Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху;
- 2) систематизированы существующие на сегодняшний день вспомогательные процессы создания норм международного воздушного права и определено их как позитивное, так и негативное влияние на процесс нормообразования в международном воздушном праве;
- 3) впервые в отечественной науке исследованы вопросы возможного применения в сфере международно-правового регулирования воздушных сообщений существующего в ВТО общего международно-правового режима торговли услугами, а также проблемы, связанные с передачей соответствующих споров в ОРС ВТО;

4) впервые в отечественной международно-правовой науке проведено сравнительно-правовое исследование существующих в мире форм регионального сотрудничества государств в сфере международно-правового регулирования воздушных сообщений и выявлена взаимосвязь между развитием процессов общего экономического сотрудничества и экономической интеграции в том или ином регионе и уровнем либерализации регулирования воздушного транспорта на региональном уровне;

5) впервые в отечественной международно-правовой науке проведено комплексное сравнительно-правовое исследование всех существующих в мире форм регионального сотрудничества государств в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, определена их юридическая природа, предложена систематизация их полномочий, выявлены препятствия для расширения данных полномочий и пути их преодоления, проанализирована проблема одновременного членства государств в нескольких региональных международных организациях по вопросам обеспечения безопасности полетов и предложены способы ее решения;

6) исследованы процессы углубления государствами регионального сотрудничества и создания ими региональных международных органов в сфере обслуживания воздушного движения с точки зрения их эффективности при решении стоящих перед государствами проблем, связанных с недостатком экономических и кадровых ресурсов и одновременной необходимостью модернизации и повышения безопасности эксплуатации дорогостоящих систем обслуживания воздушного движения;

7) впервые в отечественной науке исследованы вопросы о нормах ответственности государств в международном воздушном праве с точки зрения их возможной характеристики как единого свода вторичных норм, составляющих автономный режим, или как норм *lex specialis*, которые самостоятельно определяют содержание и условия имплементации международной ответственности в международном воздушном

праве, и которые исключают или ограничивают применение общих норм об ответственности государств за международно-противоправные деяния;

8) впервые проведен анализ практических проблем применения норм о международной ответственности государств и региональных международных организаций в контексте регионального сотрудничества по вопросам обслуживания воздушного движения и контроля за обеспечением безопасности полетов с точки зрения защиты нарушенных прав частных лиц, взыскания ими компенсаций при авиационных происшествиях, и перспектив использования ими для этих целей международно-правовых и национально-правовых (частноправовых) механизмов ответственности;

9) проведен системный анализ проблем правового регулирования всех основных элементов деятельности воздушного транспорта и гражданской авиации в рамках Европейского Союза, включая вопросы коммерческой деятельности воздушного транспорта, обеспечения безопасности полетов и обслуживания воздушного движения, а также показано влияние права ЕС на развитие международного воздушного права;

10) впервые в отечественной науке выявлены проблемы и определены перспективные направления развития правового регулирования деятельности воздушного транспорта и аэронавигации в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Положения, выносимые на защиту.

1. Несмотря на то, что на сегодняшний день международное воздушное право продолжает оставаться преимущественно «авиационным» правом, регулирующим, в первую очередь, деятельность гражданской авиации, международные авиаперевозки и в некоторой степени полеты государственных воздушных судов, на современном этапе становится все более актуальным вопрос о развитии предмета данной отрасли международного права в следующем направлении. По мере устранения фрагментарности международно-правовых режимов использования воздушного пространства и охраны атмосферы и переосмысления

государствами подхода к использованию и охране атмосферы как единого глобального природного ресурса, абсолютно необходимого для поддержания жизни на Земле, уже в скором будущем может нарастать гармонизация международно-правового регулирования различных видов деятельности по использованию воздушного пространства и правового режима охраны атмосферы. При этом нельзя исключать, что данное взаимодействие будет осуществляться именно в рамках международного воздушного права, в силу его централизации и высокой институционализации, которое в этом случае постепенно трансформируется из «авиационного права» («аэронавигационного права») в более комплексное «право атмосферы». Попытки подобного комплексного правового регулирования деятельности по использованию воздушного пространства и охраны атмосферы уже активно и в целом успешно предпринимаются на региональном уровне, в частности, в рамках Европейского Союза.

2. Как на универсальном, так и на региональном уровне государства начали осознавать, что для повышения качества предоставляемых авиатранспортных услуг и снижения стоимости авиаперевозок для пассажиров необходим переход от системы жесткого регулирования воздушного транспорта к более либеральному режиму, адаптированному к принципам конкуренции и свободного рынка. Этот процесс привел к приватизации национальных авиапредприятий, бывших ранее национальными монополистами в сфере международных авиаперевозок, к появлению на авиатранспортном рынке большого числа частных авиакомпаний и, в целом, к значительному уменьшению вмешательства государств в коммерческие вопросы функционирования авиатранспортной отрасли. В свою очередь, система международно-правового регулирования воздушных сообщений, основанная на Чикагской конвенции, которая не предусматривает свободу коммерческой деятельности воздушного транспорта и устанавливает строго разрешительный порядок ее осуществления, не позволяет решать многие правовые проблемы,

возникающие в результате либерализации режима авиатранспортной отрасли, включая, например, регулирование вопросов конкуренции, разрешения споров, иностранных инвестиций для авиапредприятий. Указанное обстоятельство явилось одной из важных причин и стимулом для развития, в частности, региональных механизмов международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта с участием небольших групп государств, позволяющих более эффективно решать правовые проблемы, связанные с функционированием воздушного транспорта в условиях свободного рынка.

3. Все большее восприятие международных гражданских авиаперевозок как коммерческих услуг и важнейшего элемента международной торговой системы поставило вопросы о возможности применения к этим услугам правил ВТО, и, в первую очередь, положений Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС), о соотношении этих положений с нормами международного воздушного права, а также о юрисдикции ОРС ВТО в отношении споров, касающихся таких услуг. Нормы международного воздушного права формально не препятствуют полному распространению действия правил ВТО на международные авиаперевозки, а положения самого ГАТС достаточно гибки и могли бы обеспечить поступательную, сбалансированную многостороннюю либерализацию коммерческой деятельности воздушного транспорта в качестве составного элемента международной торговой системы. Более того, ОРС ВТО представляется гораздо более компетентным и эффективным органом разрешения споров, касающихся экономических аспектов международной гражданской авиации, чем во многом архаичный политико-дипломатический механизм разрешения споров, предусмотренный Чикагской конвенцией. Однако при таком развитии событий вряд ли будет учитываться специфика международного воздушного права, а государства могут столкнуться с конкуренцией двух механизмов по разрешению межгосударственных авиационных споров, при этом ни один из них не будет иметь приоритета, что, в свою очередь, означает

риски появления конкурирующих толкований и противоречащих друг другу решений.

4. Как показывает практика региональных международных организаций, к чьей компетенции относятся вопросы правового регулирования международных воздушных сообщений, наиболее успешно данные вопросы решаются в рамках международных организаций региональной экономической интеграции (региональных объединений экономической интеграции), где происходит передача соответствующих функций на уровень институтов и органов этих организаций (объединений), наделенных правом принимать обязательные нормативные акты общего применения, которые действуют непосредственно в правовых порядках государств-членов и применяются субъектами национального права в своих правоотношениях и национальными судами. Правовое регулирование международных воздушных сообщений в таких интеграционных объединениях, основанное на предоставлении свободы оказания авиатранспортных услуг в рамках создаваемого единого рынка авиаперевозок, позволяет не только быстро и эффективно достичь значимых результатов, которые сложно реализуемы в рамках традиционных механизмов межгосударственного сотрудничества с учетом их институциональных и правовых ограничений, но и приводит к эффективной конкуренции среди авиапредприятий и, как правило, влечет за собой повышение качества предоставляемых авиатранспортных услуг и снижения их стоимости для потребителей.
5. Процессы либерализации также затронули те сферы авиационной деятельности, которые ранее традиционно осуществлялись исключительно самими государствами (например, обслуживание воздушного движения, эксплуатация аэропортов и иной авиационной инфраструктуры и пр.). Как показывают современная судебная практика и документы ИКАО, такое делегирование государствами частным лицам своих функций по осуществлению указанных видов деятельности, основанных на соответствующих обязательствах государств в рамках Чикагской конвенции

и международных стандартов, принимаемых ИКАО, не освобождает эти государства от международно-правовой ответственности в случае нарушения данных международно-правовых обязательств, а действия вышеуказанных частных лиц присваиваются самому государству в порядке, предусмотренном нормами о международной ответственности государств.

6. Быстрое развитие регионально-правового регулирования в международном воздушном праве может повлечь за собой риски фрагментации международного воздушного права за счет отсутствия какой-либо координации и появления в ходе этого процесса расхождений в нормативно-правовом регулировании воздушных сообщений, вопросов безопасности полетов и обслуживания воздушного движения (ОВД), что при экстремальном сценарии может повлечь фрагментацию воздушного пространства, создать препятствия для достижения единообразия правил и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в итоге даже поставить под угрозу безопасность полетов во всем мире. В этом отношении развитие регионального сотрудничества не должно отменять приоритетность универсального регулирования деятельности международной гражданской авиации перед региональными нормами и не должно ставить под угрозу сохранение за ИКАО роли по разработке универсальных международных стандартов, направленных на обеспечение безопасности полетов.
7. Развитие и углубление регионального сотрудничества государств в различных сферах авиационной деятельности (в частности, в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и инцидентов, обслуживания воздушного движения, коммерческой деятельности воздушного транспорта) привели к созданию новых или к расширению компетенции у уже существующих региональных объединений и появлению соответствующего регионального нормативно-правового регулирования, которое заменяет собой действовавшие ранее национальные нормы государств-участников таких объединений. При этом

создаваемые региональные международные организации не являются сторонами Чикагской конвенции и в силу этого не могут нести международно-правовую ответственность за несоблюдение ее норм. Данное обстоятельство, в свою очередь, ставит теоретические и практические вопросы в международном воздушном праве, включая проблему ответственности таких международных организаций, в том числе, вопросы присвоения противоправного поведения, возмещения причиненного их решениями или действиями вреда и международно-правовой ответственности государств за исполнение решений таких международных организаций.

8. Анализ соотношения норм современного международного воздушного права с общими нормами права международной ответственности показывает, что нормы Чикагской конвенции и практика их применения не позволяют сделать однозначный вывод о том, что эти положения каким-либо образом исключают или ограничивают применение общих норм об ответственности государств за международно-противоправные деяния, в первую очередь, регулирующих порядок возмещения ущерба. В этой связи существующий в международном воздушном праве режим ответственности не позволяет охарактеризовать его в качестве автономного (*self-contained*) режима ответственности государств в том смысле, в каком подобный режим рассматривается в международно-правовой доктрине и материалах Комиссии международного права. Также маловероятно, что в данной отрасли международного права в обозримом будущем сложится режим ответственности государств, полностью исключающий применение Проекта статей 2001 года.
9. Более стабильная и обширная практика ИКАО по рассмотрению и принятию мер в отношении нарушений Чикагской конвенции может при определенных обстоятельствах позволить считать нормы Чикагской конвенции, касающиеся содержания и условий имплементации международной ответственности, в качестве полноценных *lex specialis* — специальных норм

международного воздушного права, которые допускали бы применение положений Проекта статей 2001 года лишь в части, не урегулированной данными специальными нормами. Подобное развитие практики применения норм международного воздушного права об ответственности государств на универсальном уровне явилось бы позитивным фактором, позволившим бы учесть специфику этой отрасли международного права, а также сбалансировать интересы как потерпевших государств, так и государств, несущих международную ответственность. Кроме этого, развитие практики в указанном направлении может послужить для государств серьезным аргументом в пользу того, чтобы рассматривать споры в части воздушных перевозок в рамках Чикагской конвенции, а, например, не в ОРС ВТО, где в силу специфики действующего там режима ответственности невозможно получить какое-либо возмещение причиненного вреда.

10. Резкое увеличение количества межгосударственных споров в международном воздушном праве, находящихся на рассмотрении Совета ИКАО, что, вряд ли, предполагалось разработчиками Чикагской конвенции, вызывает вопросы не только уместности Совета для этих целей с точки зрения его эффективности, независимости и беспристрастности, но и не в меньшей степени вопросы установления Советом применимого права для разрешения этих споров. Государства в своих заявлениях в Совет ИКАО основывают свои требования не только на нормах самой Чикагской конвенции, но и на нормах других отраслей международного права, в первую очередь, права международной ответственности (в частности, речь идет о нормах о полном возмещении вреда в силу отсутствия каких-либо положений по этому поводу в Чикагской конвенции). При этом открытым остается вопрос о возможности для государства-ответчика ссылаться в свое оправдание на свои обязательства по другим нормам международного права, лежащим вне сферы международного воздушного права, и о готовности Совета согласиться с такой логикой. Свою значимую роль в этом процессе могут сыграть региональные механизмы разрешения споров, которые в

рамках региональных интеграционных объединений представлены постоянно действующими судами, способными выстроить понятную и непротиворечивую практику в отношении этих вопросов.

11. Анализ различных международных договоров об учреждении региональных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов, а также международных договоров и правовых актов, регулирующих деятельность соответствующих органов (агентств, институтов) в рамках международных организаций региональной экономической интеграции показывает особенности режима международной ответственности самих международных организаций и их государств-членов. В отношениях между самими государствами-членами региональных международных организаций, а также между государствами-членами и этими организациями их собственные положения об ответственности будут носить характер *lex specialis*, исключающие применение общих норм об ответственности государств и международных организаций, закрепленных, в частности, в Проекте статей 2001 года и Проекте статей 2011 года. Однако в той мере, в какой какие-либо условия международной ответственности не урегулированы региональными международными договорами, в отношениях государств-членов региональных международных организаций и самих организаций, очевидно, будут применяться общие нормы о международно-правовой ответственности.
12. Опыт многолетнего функционирования Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроля) и почти двадцатилетней реализации программы «Единое европейское небо» ЕС показывает возможность конструктивного эффективного взаимодействия классической региональной межправительственной организации по ОВД и регионального интеграционного объединения. С одной стороны, Европейский Союз с его программой «Единое европейское небо» позволяет достичь результатов в области интеграции систем ОВД, которые сложно реализуемы в рамках институциональных и правовых ограничений

Евроконтроля. С другой стороны, Евроконтроль с его более широким, по сравнению с ЕС, членским составом и высококвалифицированными авиационными специалистами дает возможность распространить преимущества Единого европейского неба в общеевропейском масштабе и обеспечить профессиональную поддержку для ЕС при разработке соответствующих правовых актов ЕС. Опыт подобного взаимодействия классической региональной межправительственной организации и регионального интеграционного объединения мог бы вполне быть использован в других регионах и по другим вопросам, регулируемым международным воздушным правом (в частности, в сфере обеспечения безопасности полетов и регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта).

13. Накопленный региональными организациями в области гражданской авиации соответствующий опыт может быть использован для дальнейшего развития правового режима деятельности воздушного транспорта и аэронавигации в ЕАЭС, где наряду с формированием общего рынка услуг воздушного транспорта и развитием воздушных сообщений между государствами-членами ЕАЭС может осуществляться регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов и ОВД. Наиболее эффективным осуществление либерализации регулирования международных воздушных сообщений и создание общего авиатранспортного рынка ЕАЭС было бы на основе решений органов ЕАЭС, то есть актов нормативно-правового характера, либо многостороннего международного договора о воздушном транспорте (воздушных сообщениях), заключенного между государствами-членами в рамках ЕАЭС. Либерализация регулирования воздушных сообщений и создание общего рынка услуг воздушного транспорта ЕАЭС могут осуществляться постепенно, посредством поэтапного снятия ограничений в отношении основных элементов коммерческой деятельности авиапредприятий (доступ к рынку авиаперевозок, объемы авиаперевозок,

условия назначения авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий, установление тарифов).

Теоретическая значимость исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в обосновании положений, раскрывающих современное состояние и перспективы развития международного воздушного права с учетом влияния на него процессов расширяющегося регионального сотрудничества государств. Теоретические выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут стать основой для дальнейшей научно-исследовательской работы по рассматриваемым вопросам как с акцентом непосредственно на международное воздушное право, так и в рамках международного права в целом.

Практическая значимость исследования.

Предложения и выводы, представленные в результате данного диссертационного исследования, могут быть использованы для развития правового регулирования деятельности воздушного транспорта в рамках ЕАЭС, что в итоге будет способствовать успеху евразийских интеграционных процессов в целом. Кроме этого, научные выводы исследования могут быть применены авиационными органами Российской Федерации и государств-членов ЕАЭС для обоснования и укрепления их международно-правовых позиций по вопросам гражданской авиации во взаимодействии с другими государствами, региональными международными авиационными и иными организациями, а также с универсальной международной авиационной организацией - ИКАО.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором.

Достоверность результатов исследования. Детальный анализ нормативных правовых актов, практики их применения, доктринальных подходов, статистических данных, обоснованность методологии и методов исследования, постановка цели и задач исследования обуславливают

достоверность полученных результатов, что также подтверждается их апробацией.

Апробация результатов исследования.

Отдельные положения диссертационного исследования нашли отражение в докладах автора: «Пределы вмешательства государств в деятельность авиаперевозчиков: опыт Европы» (научно-практическая конференция «Воздушное право России: развитие и перспективы», Санкт-Петербург, 15 октября 2010 года); «Некоторые актуальные международно-правовые проблемы отношений России и Европейского Союза в сфере воздушного транспорта» (Первый национальный конгресс юристов российской авиации, Москва, 26 апреля 2011 года); доклад «Ответственность государств, участвующих в вооруженном конфликте, по обеспечению безопасности гражданской авиации: установление пределов» (Responsibility of States involved in armed conflict for ensuring safety of civil aviation: defining the limits) (семинар, организованный Международным фондом государственной авиации, Амстердам (Нидерланды), 26 марта 2015 года); доклад «Россия и Монреальская конвенция 1999 года: долгий путь к присоединению и имплементации» (Russia and the Montreal Convention 1999: long road to accession and implementation) в связи с 20-летием принятия Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 года (12-я Ежегодная конференция Университета МакГил по вопросам ответственности, страхования и финансирования в международной авиации, Монреаль (Канада), 18-19 октября 2019 года); «Правовые механизмы обеспечения безопасности полетов в ЕАЭС и ЕС» (международная секция «Сочетание политических и юридических методов углубления интеграции: опыт ЕС и ЕАЭС» в рамках IX Всероссийского конгресса политологов «Россия и политический порядок в меняющемся мире: ценности, институты, перспективы», МГИМО, 16-17 декабря 2021 года) и «К вопросу о предмете международного воздушного права в контексте современной деятельности ИКАО и других международных организаций» (XX Международный конгресс «Блищенковские чтения», 13 апреля 2024 года).

Основные положения диссертации изложены в 20 научных работах автора, в том числе статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, индексируемых в базах данных Web of Science, Scopus, RSCI, и в изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по специальности «5.1.5. Международно-правовые науки».

Автором составлена учебная программа по курсу «Международное воздушное и космическое право», которая используется в учебном процессе. Отдельные идеи диссертационного исследования применялись автором в процессе преподавания учебных курсов «Международное право» и «Международное воздушное право» на юридическом факультете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, а также нашли отражение в учебниках и учебных пособиях, подготовленных и опубликованных с участием автора.

Кроме этого, отдельные результаты диссертационного исследования использованы автором в его практической деятельности в качестве Представителя Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и члена Аэронавигационной комиссии ИКАО.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре международного права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Структура диссертации

Структура и объем диссертации predeterminedены логической последовательностью изложения материала в соответствии с целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, а также списка сокращений, списка использованной литературы и документов.

Глава 1. Понятие и основы регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве

1.1. Особенности международного воздушного права на современном этапе

Прежде чем начать непосредственное исследование отдельных проблем регионального сотрудничества государств в международном воздушном праве, представляется важным определить основные особенности, характеризующие состояние самой указанной отрасли международного права на современном этапе. С этой целью следует рассмотреть вопросы о предмете международного воздушного права, процессе создания его норм и основных формах, в которых закрепляются данные нормы, а также об особой роли Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в г. Чикаго (США) 7 декабря 1944 года, (далее – «**Чикагская конвенция**») в регулировании межгосударственных отношений, составляющих предмет международного воздушного права.

1.1.1. Особенности предмета международного воздушного права³

Вопрос о предмете международного воздушного права достаточно подробно исследован в международно-правовой литературе, а первые доктринальные дискуссии по нему относятся еще к периоду возникновения данной отрасли международного права⁴. В этой связи в рамках настоящего

³ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Баталов А.А. К вопросу о предмете международного воздушного права: от воздушного права к праву атмосферы?// Евразийский юридический журнал. 2024. № 5. С. 34-37.

⁴ Более подробно по данному вопросу см.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. С. 20-27; Дежкин В.Н. Актуальные проблемы международного воздушного права. Ленинград: ОЛАГА, 1986. С. 5-7; Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 13-35; Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007. С. 16-21; Cooper J.C. Explorations in Aerospace Law. McGill University Press, 1968. P. 6-10; Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Kluwer Law International, 2017. P. 1-2.

диссертационного исследования нет необходимости проводить повторный анализ уже хорошо рассмотренных проблем, а следует обратить внимание на некоторые новые тенденции, которые могут оказать значительное влияние на современное представление о предмете международного воздушного права, и на следующие касающиеся его аспекты.

Во-первых, несмотря на то, что как в ранних, так и в более поздних международно-правовых исследованиях делалась попытка наиболее широко определить предмет регулирования международного воздушного права, включая в него любые отношения субъектов международного права по использованию воздушного пространства, в процессе кодификации и своего прогрессивного развития международное воздушное право сформировалось сугубо как авиационное право, регламентирующее деятельность по использованию воздушного пространства для целей авиации, и в частности, для целей полетов, перевозок и иной деятельности посредством воздушных судов.

Во-вторых, поскольку одним из основных источников международного воздушного права является Чикагская конвенция, учредившая главную авиационную международную межправительственную организацию – Международную организацию гражданской авиации (ИКАО), которая объединила в качестве своих членов 193 государства⁵, на сегодняшний день международное воздушное право регулирует преимущественно деятельность именно гражданской авиации. В свою очередь, полеты государственной (военной, полицейской и т.п.) авиации и иные виды деятельности в воздушном пространстве регламентируются нормами международного воздушного права

⁵ По состоянию на 1 марта 2025 года.

Здесь и далее сведения о количестве государств-участников Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (Чикагской конвенции) основаны на наиболее актуальной информации, содержащейся на официальном портале Международной организации гражданской авиации (ИКАО):

https://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_EN.pdf (дата обращения 1 марта 2025 года).

Сведения о количестве государств, участвующих в Чикагской конвенции, также содержатся на официальном портале Организации Объединенных Наций в разделе «United Nations Treaty Series»

(<https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280163d69&clang=en> (дата обращения 1 марта 2025 года)), а сам текст Чикагской конвенции также содержится в сборнике: United Nations Treaty Series. Volume 15. No. 102. New York, 1948. P. 295-374. Однако ни информация на вышеуказанном портале ООН, ни сам текст Чикагской конвенции, содержащийся в указанном сборнике, не являются актуальными по состоянию на сегодняшний день.

лишь в ограниченном объеме и главным образом в части, необходимой для обеспечения безопасности гражданской авиации. Следовательно, на практике предмет международного воздушного права оказывается еще более узким, и, неслучайно, например, в отечественном академическом курсе международного права эта отрасль международного права определяется как система норм, «регулирующих отношения между субъектами международного права в связи с использованием воздушного пространства гражданской авиацией»⁶.

И наконец, в-третьих, даже в тех исследованиях, в которых предлагается комплексный подход к определению предмета международного воздушного права, внимание, главным образом, акцентируется на вопросах правового регулирования использования воздушного пространства в связи с различными видами деятельности (помимо авиации) и не затрагивается более широкая проблематика возможного взаимодействия данного регулирования с правовым режимом использования и охраны атмосферы в целом как единого природного ресурса Земли, общего для всех государств мира⁷.

В отличие, например, от международного морского права, нормы которого устанавливают не только правовой статус и режим самого использования морских пространств, но и в определенной степени регулируют вопросы сохранения и защиты морских ресурсов и морской среды⁸, подобное комплексное международно-правовое регулирование отсутствует в отношении использования воздушного пространства и охраны атмосферы в целом как единого природного ресурса. Более того, ввиду уже отмечавшейся выше ограниченности предмета современного международного воздушного права даже международно-правовой режим непосредственно использования воздушного пространства характеризуется значительной фрагментарностью. Таким образом, наряду с самостоятельной отраслью международного права -

⁶ Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 124.

⁷ См., например: Самородова Е.А. Международно-правовые проблемы разработки и принятия универсальной (всеобщей) конвенции по воздушному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2009.

⁸ В этой связи см., в частности: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3-168).

международным воздушным правом, одним из важнейших принципов которого является принцип полного и исключительного суверенитета государства в отношении воздушного пространства над своей территорией, и которое регулирует преимущественно деятельность гражданской, и в некоторой степени, иных видов авиации, на сегодняшний день существуют различные международно-правовые режимы других видов деятельности в воздушном пространстве (например, частично к деятельности в воздушном пространстве имеют отношение некоторые международные договоры в области космического права, международные договоры, касающиеся телекоммуникаций и т.д.), а также разрозненные международно-правовые нормы, касающиеся охраны атмосферы как единого природного ресурса (например, конвенционные нормы о трансграничном загрязнении воздуха, о сокращении выбросов в атмосферу различных вредных веществ, о защите озонового слоя Земли и т.д.).

Следует отметить, что в современной доктрине международного права разграничиваются понятия «воздушное пространство» и «атмосфера». Воздушное пространство понимается как некое статичное и пространственное образование, то есть пространство, над которым государство в пределах своей территории обладает полным и исключительным суверенитетом. В свою очередь, атмосфера как газовая оболочка Земли, напротив, динамична и подвижна, и наполняющие ее газы постоянно перемещаются вне зависимости от территориальных границ государств⁹. В пространственном отношении атмосфера делится на пять областей, выделяемых по температурным характеристикам, и ученые не проводят четкой границы между атмосферой и космосом. При этом в договорном международном праве понятие «воздушное пространство» используется в контексте регулирования полётов воздушных судов и других видов авиационной и неавиационной деятельности в этом пространстве, а понятие «атмосфера» преимущественно фигурирует в международных договорах в области охраны окружающей среды. Ни в коей мере

⁹ Доклад Комиссии международного права ООН, семьдесят вторая сессия (26 апреля – 4 июня и 5 июля – 6 августа 2021 года) (A/76/10) С. 29; Круглова И.А. Правовой статус воздушного пространства на современном этапе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2005. С. 8.

не отрицая необходимости учитывать естественно-научное значение понятия «атмосфера», обоснованность подобного разграничения понятий «атмосфера» и «воздушное пространство» с точки зрения международно-правового регулирования может быть в современных условиях подвергнута сомнению и вызвать вопрос о том, насколько вообще различные правовые режимы использования воздушного пространства и охраны атмосферы и лежащие в основе их принципы должны быть настолько отделены друг от друга. В конце концов, любая деятельность по использованию воздушного пространства в той или иной степени неизбежно оказывает влияние и на состояние атмосферы как единого природного ресурса всех государств мира.

Наглядным и достаточно известным примером противоречия основ международно-правового регулирования использования воздушного пространства и правового режима охраны атмосферы является спор, рассматривавшийся в 2009-2011 гг. Высоким Судом Англии и Уэльса, по поводу правомерности применения системы торговли квотами на выброс парниковых газов, введенной в рамках Европейского Союза (ЕС), в отношении иностранных авиакомпаний, выполняющих рейсы в пункты на территории государств-членов ЕС. В данном споре заявители (авиакомпания США и Ассоциация воздушного транспорта Америки) пытались обосновать, что распространение в соответствии с директивой Европейского парламента и Совета № 2008/101/ЕС от 19 ноября 2008 года системы торговли квотами на выброс парниковых газов ЕС на части их авиaperевозок (авиарейсов), проходящих в воздушном пространстве за пределами ЕС (над открытым морем и над территориями других государств), противоречит принципу полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией и принципу свободы полетов над открытым морем¹⁰. С целью разрешения вопроса о действительности и толковании указанной директивы Высокий Суд Англии и Уэльса обратился за преюдициальным заключением в Суд ЕС, который в своем решении от 21

¹⁰ Case C-366/10, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v. Secretary of State for Energy and Climate Change* (Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division).

декабря 2011 года признал, что соответствующие положения директивы не противоречит вышеупомянутым принципам международного воздушного права¹¹. Иными словами, Суд ЕС фактически допустил возможность экстратерриториального действия положений директивы № 2008/101/ЕС от 19 ноября 2008 года за пределами ЕС на авиаперевозчиков государств, не являющихся членами ЕС.

Решение Суда ЕС от 21 декабря 2011 года вызвало неоднозначные оценки со стороны юридического сообщества. При этом интересно отметить, что если специалисты по международному воздушному праву достаточно критично отнеслись к данному решению, вполне справедливо указывая, в частности, на его несоответствие важнейшему принципу полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над своей территорией¹², то специалисты в области международно-правового регулирования охраны окружающей среды обратили внимание на закономерность решения Суда ЕС в контексте общей политики и принципов ЕС по охране окружающей среды¹³. Не пытаясь поддержать или опровергнуть позицию той или иной стороны в указанной дискуссии, важно лишь подчеркнуть, что противоречивость рассматриваемого решения Суда ЕС, очевидно, является следствием уже упомянутого отсутствия в международном праве комплексного (целостного) подхода к регулированию вопросов использования воздушного пространства и охраны атмосферы как единого природного ресурса, а Суд ЕС, по крайней мере, на региональном уровне сделал попытку разрешения данной сложной проблемы.

На сегодняшний день определенные тенденции более комплексного (целостного) международно-правового регулирования использования воздушного пространства и охраны атмосферы на универсальном уровне

¹¹ *Ibid.*

¹² Havel B.F. and Mulligan J.Q. The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emission Trading Scheme// *Air and Space Law*, 2012. No. 1. P. 32-33.

¹³ Bogojevic S. Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU's Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme// *Journal of Environmental Law*, 2012. Volume 24, Issue 2. P. 356.

наблюдаются в рамках ИКАО, которая, постоянно расширяя свою предметную компетенцию, включает все большее число вопросов охраны окружающей среды в сферу своей деятельности.

Несмотря на то, что проблематика защиты окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации появилась в программе работы ИКАО еще в 60-е - 70-е годы прошлого столетия, когда были разработаны и приняты международные стандарты и рекомендуемая практика, касающиеся авиационного шума и эмиссии авиационных двигателей¹⁴, данная проблематика длительное время воспринималась лишь как одно из направлений работы ИКАО наряду с ее приоритетными задачами по обеспечению безопасности полетов, повышению эффективности аэронавигации, защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и т.п.. Однако в течение последних двух десятилетий происходит не только значительное увеличение числа различных экологических вопросов в деятельности ИКАО (ограничение выбросов углекислого газа в атмосферу и других видов эмиссий; глобальные рыночные меры в виде системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации; стимулирование использования альтернативных и экологически чистых видов авиационного топлива; использование новых инновационных источников энергии в области воздушного транспорта; внедрение долгосрочных мер по адаптации различных компонентов авиационной системы к изменению климата и др.) и выделяемых для этих целей финансовых, кадровых и иных ресурсов, но и изменение приоритетов ИКАО в пользу первоочередного решения именно данных вопросов. Например, так называемая «Долгосрочная глобальная желательная цель» (*long-term aspirational goal – LTAG*), провозглашенная в резолюции А41-21 Ассамблеи ИКАО в 2022 году, и предусматривающая достижение государствами «чистого

¹⁴ Стандарты и рекомендуемая практика по авиационному шуму были впервые приняты Советом ИКАО 2 апреля 1971 года в виде Приложения 16 «Охрана окружающей среды» к Конвенции о международной гражданской авиации. В 1981 году были приняты стандарты и рекомендуемая практика по эмиссии авиационных двигателей, которые были оформлены в виде тома II «Эмиссия авиационных двигателей» Приложения 16 к Конвенции о международной гражданской авиации. В свою очередь, стандарты и рекомендуемая практика по авиационному шуму были включены в том I «Авиационный шум» Приложения 16 к Конвенции о международной гражданской авиации.

нулевого уровня эмиссии углерода к 2050 году в поддержку температурной цели Парижского соглашения»¹⁵, стала своеобразным главным ориентиром при решении всех других задач ИКАО, которые традиционно входили в ее компетенцию с момента учреждения, включая вопросы аэронавигации и безопасности полетов. Неслучайно согласно подготовительным и программным документам сугубо технического авиационного мероприятия - 14-й Аэронавигационной конференции ИКАО, запланированной в Монреале с 26 августа по 6 сентября 2024 года, большинство авиационных вопросов, включая использование новых авиационных технологий, устранение рисков для безопасности полетов, повышение эффективности аэронавигационного обслуживания, будут рассматриваться и оцениваться на конференции, прежде всего, с точки зрения их полезного эффекта для достижения установленной в 2022 году Долгосрочной глобальной желательной цели ИКАО¹⁶. Таким образом, для решения проблем охраны атмосферы и окружающей среды в целом ИКАО начала пропагандировать комплексный подход, предполагающий принятие большого перечня мер, которые касаются обслуживания воздушного движения, эксплуатации воздушных судов и совершенствования авиационной инфраструктуры, и которые сами по себе ранее регулировались ИКАО без какой-либо связи с экологическими вопросами.

Конечно, ввиду ограниченности как компетенции ИКАО, так и предмета регулирования Чикагской конвенции вопросами только международной гражданской авиации, изложенный выше комплексный (целостный) подход к международно-правовому регулированию охраны атмосферы и использования воздушного пространства затрагивает данное использование лишь в части полетов гражданских воздушных судов и деятельности гражданской авиации. Тем не менее, сама тенденция подобного перехода к комплексному регулированию, предпринимаемому в рамках универсальной международной

¹⁵ Резолюция Ассамблеи ИКАО А41-21 (ICAO Doc. 10184).

¹⁶ Рабочий документ Четырнадцатой Аэронавигационной конференции ИКАО «Предварительная повестка дня» (ICAO Doc. AN-Conf/14-WP/1. 02.02.2024).

межправительственной организации системы ООН, очевидно, заслуживает внимания.

Представляется, что для достижения более заметного прогресса в направлении единства международно-правового регулирования деятельности по использованию воздушного пространства и режима охраны атмосферы необходимо решение двух основных задач.

С одной стороны, важно преодолеть отмеченную выше существующую фрагментарность международно-правового регулирования использования воздушного пространства и выработать единые (общие) международно-правовые нормы, регулирующие различные виды деятельности в воздушном пространстве. Соответствующие предложения по выработке таких норм уже высказывались ранее в международно-правовой доктрине¹⁷. Однако вследствие очевидной противоречивости интересов различных пользователей воздушного пространства, установленных требований национальной безопасности государств и других факторов, реализация таких предложений выглядит отдаленной перспективой. Вместе с тем, в связи с появлением новых видов деятельности по использованию воздушного пространства и новых участников воздушного движения (беспилотные авиационные системы, полеты в верхнем воздушном пространстве, коммерческие космические перевозки и др.) возникает потребность в их согласованном международно-правовом регулировании и координации усилий в этом направлении различных международных организаций (ИКАО, ООН и ее Комитет по использованию космического пространства в мирных целях, региональные международные авиационные организации). В частности, в течение последних нескольких лет необходимость активизации и ускорения работы по выработке международно-правового регулирования деятельности в верхнем воздушном пространстве

¹⁷ Самородова Е.А. Международно-правовые проблемы разработки и принятия универсальной (всеобщей) конвенции по воздушному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2009. С. 6; Травников А.И. Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность. М.: Проспект, 2019. С. 100-133.

(приблизительно выше 18300 метров) постоянно обсуждается в рамках ИКАО, которая пытается играть ведущую роль в этом процессе¹⁸.

С другой стороны, необходимо найти практическое решение проблемы фрагментации международно-правового регулирования охраны атмосферы¹⁹. В 2013 году Комиссия международного права ООН (КМП) включила тему «Охрана атмосферы» в свою программу работы, результатом которой стала разработка Руководящих положений об охране атмосферы, принятых к сведению Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 2021 года²⁰. Несмотря на достаточную амбициозность самой задачи, стоявшей перед КМП, к сожалению, с самого начала КМП ограничила свою работу рядом существенных условий, которые не позволили затронуть в разработанных Руководящих положениях многие важные правовые вопросы, касающиеся охраны атмосферы (например, за рамками исследования КМП остались вопросы материальной ответственности государств и их граждан и юридических лиц; применение общей, но дифференцированной ответственности; применение принципа «загрязнитель платит» и принципа предосторожности и т.д.)²¹. Более того, согласно этим Руководящим положениям КМП, ничто в них не затрагивает статуса воздушного пространства по международному праву, как и вопросов, относящихся к

¹⁸ Резолюция Ассамблеи ИКАО А41-9 (ICAO Doc. 10184).

¹⁹ По данному вопросу см.: Sand P.H., Wiener J.B. *Towards a New International Law of the Atmosphere?*// *Goettingen Journal of International Law*, 2016. No. 2. P. 195-223.

²⁰ *Bogojevic S. Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU's Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*// *Journal of Environmental Law*, 2012. Volume 24, Issue 2. P. 356

²¹ Руководящие положения об охране атмосферы (Приложение к резолюции A/RES/76/112, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 2021 года).

²¹ На своем 3197-м заседании 9 августа 2013 года Комиссия международного права ООН включила тему «Охрана атмосферы» в свою программу работы при том понимании, что: «а) работа по теме будет вестись таким образом, чтобы не создавать помех для соответствующих политических переговоров, в том числе по вопросам изменения климата, разрушения озонового слоя и трансграничного загрязнения воздуха на большие расстояния. Тема не будет касаться и не будет наносить ущерба таким вопросам, как материальная ответственность государств и их граждан и юридических лиц, принцип «загрязнитель платит», принцип предосторожности, общая, но дифференцированная ответственность, и передача средств и технологии, включая права интеллектуальной собственности, развивающимся странам; б) тема также не будет касаться конкретных веществ, таких как сажистый углерод, тропосферный озон, и других веществ двойного воздействия, являющихся предметом переговоров между государствами. Заполнение пробелов в договорных режимах не будет целью данного проекта; в) вопросы космического пространства, включая его делимитацию, останутся за рамками данной темы; д) результатом работы по данной теме будут проекты руководящих положений, которые не будут налагать на существующие договорные режимы какие-либо правовые нормы и принципы помимо тех, которые в них уже заложены...» (Доклад Комиссии международного права ООН, семьдесят вторая сессия (26 апреля – 4 июня и 5 июля – 6 августа 2021 года) (A/76/10) С. 11).

космическому пространству, включая его делимитацию²². В этой связи документ, подготовленный КМП, был критично воспринят в международно-правовой литературе и, вряд ли может быть охарактеризован в качестве успешной попытки кодификации и прогрессивного развития международно-правовых норм по охране атмосферы²³. Тем не менее, с точки зрения решения проблемы комплексного (целостного) подхода к международно-правовому регулированию использования воздушного пространства и охраны атмосферы важно отметить следующие пункты Руководящих положений:

- руководящее положение 5, предусматривающее, что устойчивое использование атмосферы как природного ресурса с ограниченным ассимиляционным потенциалом включает необходимость нахождения баланса между экономическим развитием и охраной атмосферы;

- руководящее положение 9, согласно которому нормы международного права, касающиеся охраны атмосферы, и другие соответствующие нормы международного права, включая, среди прочего, нормы международного торгового и инвестиционного права, морского права и международного права прав человека, следует, насколько это возможно, выявлять, толковать и применять таким образом, чтобы сформировалась единая совокупность совместимых друг с другом обязательств в духе принципов гармонизации и системной интеграции и с целью избежания коллизий;

- при разработке новых норм международного права, касающихся охраны атмосферы, и других соответствующих норм международного права государствам следует, насколько это возможно, прилагать усилия к тому, чтобы делать это гармоничным образом²⁴.

По-видимому, по мере решения двух задач, а именно (а) устранения фрагментации международно-правовых режимов использования воздушного

²² Руководящее положение 2 «Сфера применения» (Приложение к резолюции A/RES/76/112, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 2021 года).

²³ Sand P.H., Wiener J.B. Towards a New International Law of the Atmosphere?// Goettingen Journal of International Law, 2016. No. 2. P. 208-216; Mayer B. A Review of the International Law Commission's Guidelines on the Protection of the Atmosphere// Melbourne Journal of International Law, 2019. Volume 20. P. 40.

²⁴ Руководящие положения об охране атмосферы (Приложение к резолюции A/RES/76/112, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 9 декабря 2021 года).

пространства и охраны атмосферы, а также (б) более глубокого переосмысления государствами и международным сообществом в целом подхода к использованию и охране атмосферы как единого глобального природного ресурса, абсолютно необходимого для поддержания жизни на Земле, уже в скором будущем будет нарастать определенная гармонизация международно-правового регулирования различных видов деятельности по использованию воздушного пространства и правового режима охраны атмосферы. При этом нельзя исключать, что данное взаимодействие будет осуществляться именно в рамках международного воздушного права, в силу его централизации и высокой институционализации, которое в этом случае постепенно трансформируется из «авиационного права» («аэронавигационного права») в более комплексное «право атмосферы».

1.1.2. Процесс создания норм и источники международного воздушного права²⁵

Вопросы об источниках международного воздушного права, традиционно более или менее подробно рассматриваются во многих курсах и иных публикациях, посвященных этой отрасли международного права²⁶. Между тем, данные вопросы не теряют своей актуальности и требуют анализа в рамках данного диссертационного исследования по следующим причинам.

Во-первых, практика международно-правового регулирования деятельности воздушного транспорта и использования воздушного

²⁵ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Источники международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики// Московский журнал международного права. 2020. № 3. С. 64-90; Баталов А.А. Международно-правовые аспекты обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов в районах боевых действий и военных учений// Московский журнал международного права. 2018. № 2. С. 58-70.

²⁶ См., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980; Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018; Dempsey P.S. Public International Air Law. McGill University, 2008; Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Kluwer Law International, 2017; Chia-Jui Cheng New Sources of International Air Law// The Use of Airspace and Outer Space for all Mankind in the 21st Century/ Edited by Chia-Jui Cheng. Kluwer Law International. 1995. Ссылки на иные публикации по вопросу источников международного воздушного права содержатся далее по тексту в систематизированно виде применительно к конкретным источникам.

пространства, и в частности, практика международных межправительственных авиационных организаций, постоянно развивается и вносит все новые элементы в указанное регулирование, требующие более глубокого анализа.

Во-вторых, даже в тех публикациях, в которых затрагиваются вопросы источников и процессов создания норм международного воздушного права, очень часто отсутствует концептуальный систематизированный подход к этим вопросам, что порождает неопределенность при оценке юридической природы тех или иных актов или документов и, в свою очередь, затрудняет выработку позиции государств в отношении них.

И наконец, в-третьих, непреходящая актуальность проблемы источников и процесса образования норм международного воздушного права определяется спецификой развития самой авиации, с которой непосредственно связано формирование рассматриваемой отрасли международного права.

Авиация представляет собой высокотехнологичную, быстрорастущую и передовую отрасль, играющую важнейшую роль в глобальной экономической деятельности. Развитие данной отрасли на всем протяжении XX столетия происходило стремительными темпами: всего лишь несколько десятилетий прошло с момента первых полетов воздушных судов до превращения авиации в эффективное и зачастую незаменимое средство быстрой транспортировки пассажиров и грузов и решения многих других задач государства и экономики. На современном этапе гражданская авиация также активно развивается с применением новых технологий, что требует от государств и международных организаций неотложного решения новых и все более сложных проблем в области повышения уровня безопасности полетов, управления воздушным движением и обеспечения эффективных и стабильных перевозок на глобальном, региональном и национальном уровнях. Согласно оценкам ИКАО, в настоящее время происходит активное внедрение новых технологий в области аэронавигации, обеспечения авиационной безопасности и обучения

авиационного персонала, расширяется использование беспилотных авиационных систем для различных гражданских целей²⁷.

Вышеуказанные обстоятельства, связанные с развитием и современным состоянием авиационной отрасли, конечно, не могут не влиять на способы правового регулирования межгосударственных отношений в области использования воздушного пространства и деятельности гражданской авиации и процессы создания норм международного воздушного права, которые, как представляется, в некоторой степени, уникальны и характеризуются следующими особенностями:

- сокращение сроков и упрощение процесса создания и изменения норм международного воздушного права;
- широкое участие высококвалифицированного экспертного сообщества в разработке и обсуждении норм международного воздушного права;
- сбалансированное сочетание юридически обязательных норм в процессе регулирования деятельности международной гражданской авиации с актами, носящими рекомендательный характер.

Вместе с тем, наряду с вышеперечисленными особенностями процессу образования норм международного воздушного права присущи и общие черты, характерные для нормообразования в международном праве в целом. В отечественной международно-правовой доктрине, и в частности, в работах профессора Г.И. Тункина отмечается, что «процесс образования норм общего международного права включает основные процессы, к которым мы относим те способы образования норм, в результате завершения которых появляется международно-правовая норма, а также вспомогательные процессы, которые являются определенными стадиями процесса становления международно-правовой нормы, но которые, однако, этот процесс не завершают»²⁸. В случае, когда процесс нормообразования завершается появлением международно-правовой нормы, последняя находит свое выражение и закрепление в

²⁷ World Civil Aviation Report. Vol. 3. Montreal. 2019. P. 34, 140, 188, 219.

²⁸ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 75.

определенной форме, именуемой источником международного права. Следовательно, источник международного права, выступая в качестве формы существования норм международного права, представляет собой конечный результат процесса создания данных норм.

В свою очередь, для установления того, возникла ли в результате процесса нормообразования норма международного права, необходимо определить ее основные признаки, отличающие ее от социальных, технических норм и каких-либо правил, не носящих нормативного характера. Положения общей теории права и теории международного права позволяют сформулировать следующие признаки, которым должна соответствовать международно-правовая норма: 1) формальная определенность нормы, направленной на регулирование отношений между субъектами международного права; 2) обязательность (юридическая сила) для субъектов международного права; 3) норма носит общий характер, то есть должна быть рассчитана на неопределенное число случаев, а не представлять собой индивидуальное решение²⁹.

Таким образом, как и в международном праве в целом, если в результате процесса нормообразования возникает норма международного воздушного права, соответствующая вышеперечисленным признакам, она закрепляется в одной из форм – источнике международного воздушного права. В тех же случаях, когда норма международного воздушного права, отвечающая всем указанным признакам, не возникает, а появляется лишь какое-либо решение (акт), не являющееся обязательным для государств и иных субъектов международного права, то можно говорить об определенных, незавершившихся стадиях процесса нормообразования, носящих вспомогательный характер.

Как представляется, именно вышеизложенный подход к анализу вопроса о процессе создания норм и источниках международного воздушного права позволяет, основываясь на современной практике государств и международных

²⁹ См., например: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2 / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 213-218; Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. С. 24-29; Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. С. 112-124; Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 81-101.

организаций (прежде всего, ИКАО), более четко систематизировать все многообразие актов, решений и документов, касающихся деятельности международной гражданской авиации и использования воздушного пространства, разделив при этом те из них, которые являются юридически обязательными для государств, и те, которые не носят обязательного характера, а также выявить особенности и современные проблемы процесса нормообразования в международном воздушном праве.

В этой связи ниже будут рассмотрены источники международного воздушного права, то есть различные формы, с помощью которых закрепляются нормы этой отрасли международного права, а в следующем разделе 1.1.3 – акты, решения и иные документы, принимаемые (утверждаемые) в рамках вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм, и, сами по себе, не содержащие нормы международного воздушного права³⁰.

³⁰ При анализе проблематики источников международного права и установления их перечня традиционно ссылаются на пункт 1 статьи 38 Статута Международного Суда – на сегодняшний день наиболее авторитетного и всеобъемлющего по кругу государств-участников международного соглашения (все 193 государства-члена Организации Объединенных Наций являются участниками Статута Международного Суда), которое гласит: «1. Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет: а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; в) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; д) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм.» (Статут Международного Суда, принятого в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 года (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XII. М., 1956. С. 47-63)).

Однако с точки зрения определения различных форм, в которых закрепляются международно-правовые нормы, статью 38 Статута Международного Суда, вряд ли, можно считать носящей исчерпывающий характер, а содержащийся в ней перечень источников, как отмечают некоторые юристы-международники, не отражает реалий современных международных отношений и международного права, в особенности, ввиду того, что положения данной статьи почти полностью повторяют аналогичную статью Статута ППМП Лиги Наций, принятого более ста лет назад. (по данному вопросу см.: International Law/ Edited by Malcolm D. Evans. Oxford University Press, 2018. P. 100; Pellet A., Muller D. Part Three, Statute of the International Court of Justice, Chapter II Competence of the Court, Article 38// The Statute of the International Court of Justice: A Commentary/ Edited by Zimmermann A. and Tams C.J. Oxford University Press, 2019. P. 90; Thirlway H. The Sources of International Law. Oxford University Press, 2014. P. 19-20; Cohen H.G. Finding International Law: Rethinking the Doctrine of Sources// Iowa Law Review, 2007. Volume 93. P. 109; Riaz S. An Analytical Study Revisiting Debate on Interpretation of Article 38 of the Statute of International Court of Justice// International Law and Policy Review, 2011. No. 2. P. 182). Более того, по мнению некоторых авторов, целью статьи 38 Статута Международного Суда никогда и не являлось установление полного перечня источников международного права, в связи с чем данную статью можно скорее сравнить с положениями о «применимом праве» в арбитражных соглашениях (Haggenmacher P. An archaeological look at 'international custom as evidence of a general practice accepted as law' and Article 38 of the World Court's Statute// Leiden Journal of International Law, 2021. Volume 34. Issue 4. P. 805-806).

Международные договоры

В связи с тем, что международное воздушное право является относительно «молодой» отраслью международного права (по сравнению, например, с международным морским правом) и регулирует отношения между государствами в области авиации, представляющей собой технологически сложный и динамично развивающийся вид деятельности, международный договор обладает большими преимуществами в качестве источника международного воздушного права. Именно международный договор как явно выраженное соглашение между государствами³¹ и иными субъектами международного права позволяет наиболее точно закрепить достигаемые ими договоренности по сложным и зачастую противоречивым вопросам использования воздушного пространства и функционирования воздушного транспорта.

В международном воздушном праве существуют как многосторонние, так и двусторонние международные договоры. В свою очередь, многосторонние договоры могут быть общими (универсальными) и договорами с ограниченным числом участников (например, с участием государств отдельного региона).

Среди общих международных договоров в международном воздушном праве центральное место занимает Чикагская конвенция. Что касается других общих международных договоров, то каждый из них посвящен отдельным специальным вопросам международного воздушного права, включая, в частности: а) защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность³²; б) унификация правил международных воздушных

³¹ Примерно одинаковое понимание международного договора в качестве явно выраженного соглашения между государствами и иными субъектами международного права существует как в отечественной, так и зарубежной международно-правовой доктрине (см., например: Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 75; Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 559; Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 2008. P. 94; Thirlway H. The Sources of International Law. Oxford University Press, 2014. P. 31).

³² См., например: Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 года, Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 года, Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 года; Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 года.

перевозок и режим ответственности авиаперевозчика³³; в) режим ответственности за вред, причиненный иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности³⁴; г) признание прав на воздушные суда³⁵; д) международные гарантии в отношении воздушных судов³⁶. Одной из важных особенностей данных многосторонних договоров является то, что почти все из них были разработаны и приняты под эгидой ИКАО при участии ее Юридического комитета.

Многосторонние международные договоры в области международного воздушного права, заключаемые на региональном уровне, также чрезвычайно многообразны. Они могут представлять собой учредительные акты региональных международных авиационных организаций (например, конвенция, учреждающая Европейскую организацию по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль))³⁷, устанавливать порядок осуществления нерегулярных международных воздушных сообщений (например, Многостороннее соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 года и др.), регламентировать иные вопросы деятельности международного воздушного транспорта и эксплуатации воздушных судов (например, Многостороннее соглашение, касающееся удостоверений о годности к полетам импортируемых воздушных судов 1960 года).

Огромное число двусторонних международных договоров по вопросам международного воздушного права заключаются, прежде всего, в целях установления регулярных международных воздушных сообщений между государствами и подробной регламентации коммерческой деятельности

³³ См., например: Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 года.

³⁴ См., например: Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности 1952 года.

³⁵ См., например: Конвенция о международном признании прав на воздушные суда 1948 года.

³⁶ См., например: Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования 2001 года.

³⁷ "Eurocontrol" International Convention relating to co-operation for the safety of air navigation (with Annexes and Protocol of signature). Signed at Brussels, on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 117).

авиапредприятий, выполняющих международные авиаперевозки. Такие двусторонние договоры заключены почти всеми государствами и в международной договорной практике именуется межправительственными соглашениями о воздушном сообщении или межправительственными соглашениями о воздушном транспорте. Кроме этого, на двустороннем договорном уровне государства регулируют и другие вопросы использования воздушного пространства и деятельности авиации (например, предотвращение инцидентов в воздушном пространстве над открытым морем, организация авиационного поиска и спасания, вопросы повышения безопасности полетов при эксплуатации воздушных судов, передача определенных функций и обязанностей от государства регистрации воздушного судна государству эксплуатанта и т.д.)³⁸.

Международный обычай в международном воздушном праве

Выше уже отмечались характерные для международного воздушного права особенности, которые в преимущественное положение в качестве его источника ставят международный договор. Эти же особенности определяют и весьма ограниченную роль международного обычая в данной отрасли международного права, что, в свою очередь, вероятно, объясняет и то небольшое внимание, которое уделяется международному обычаю в исследованиях в области воздушного права. Так, например, в современном авторитетном курсе международного публичного воздушного права профессора П.С. Дэмпси, изданном Институтом воздушного и космического права Университета МакГил, в разделе, посвященном источникам международного воздушного права, анализируются положения только международных договоров³⁹. Между тем, несколько не переоценивая значение международного обычая в регулировании

³⁸ См., например: Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним 1972 года (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XXVIII. М., 1974. С. 29-31); Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индии о повышении безопасности полетов 2001 года (Бюллетень международных договоров. 2001. № 6. С. 66-69).

³⁹ Dempsey P.S. Public International Air Law. McGill University, 2008. P. 7.

межгосударственных отношений по поводу использования воздушного пространства и выполнения полетов воздушных судов, с теоретической и практической точек зрения было бы неправильным игнорировать этот важный источник международного права⁴⁰, и потому представляется необходимым рассмотреть его с учетом современных проблем развития международного воздушного права.

При анализе вопроса о международном обычае как источнике международного воздушного права важно иметь в виду следующие положения.

Во-первых, согласно «классическому» пониманию международного обычая, основанному на статье 38 Статута Международного Суда⁴¹, практике самого Международного Суда⁴² и международно-правовой доктрине⁴³, для формирования международной обычной нормы необходимо существование и взаимодействие двух элементов: «всеобщая» практика государств и признание этой практики государствами как должной в силу права (*opinion juris*)⁴⁴. При этом рассматривая взаимодействие указанных элементов международного обычая в контексте теории согласования волей, отечественные юристы-международники отмечают: «В результате первой стадии согласования волей государств образуется обычное поведение, т.е. правило поведения, которому обычно следует

⁴⁰ Из современных комплексных исследований, посвящённых праву международных обычаев, в отечественной международно-правовой доктрине следует особо отметить монографию профессора Ю.С. Ромашева «Право международных обычаев», в которой автор также обращает внимание на ограниченное число современных работ, «посвященных исследованию норм, регулирующих весь процесс формирования международных обычаев, их действия, изменения и прекращения существования, т. е. международного обычного нормообразования...» (Ромашев Ю.С. Право международных обычаев. М.: Норма: Инфра-М, 2020. С. 5).

⁴¹ Статья 38 Статута Международного Суда определяет международный обычай «как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы» (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XII. М., 1956. С. 47).

⁴² См., например: *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment (I.C.J. Reports 1985. P. 29); *North Sea Continental Shelf, Judgment* (I.C.J. Reports 1969. P. 44).

⁴³ См., например: Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве// Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 8; Ромашев Ю.С. К вопросу о понятии международного обычая// Московский журнал международного права. 2022. № 1. С. 32-33; Shaw M.N. *International Law*. Cambridge University Press, 2008. P. 74; Thirlway H. *The Sources of International Law*. Oxford University Press, 2014. P. 62; Arajärvi N. *The Changing Nature of Customary International Law*. Routledge, 2014. P. 16-30.

⁴⁴ На обязательное наличие этих двух «конститутивных» элементов для определения существования и содержания международного обычая указывается также в Выводах о выявлении международного обычного права, подготовленных КМП и принятых к сведению Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2018 года (Выявление международного обычного права (Приложение к резолюции A/RES/73/203, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2018 года)).

государство, но которое еще не является правовой нормой. Однако повторение одних и тех же действий может и не привести к созданию обычкновения. Для того чтобы стать нормой международного права, обычкновение должно пройти вторую, заключительную стадию, состоящую в согласовании воли государств относительно признания обычкновения в качестве правовой нормы.»⁴⁵. Профессор Г.И. Тункин также подчеркивал, что «существо процесса создания норм международного права путем обычая состоит в соглашении между государствами, которое в данном случае является молчаливым, а не явно выраженным, как в договоре...»⁴⁶.

Во-вторых, при оценке того, насколько необходимая для формирования международного обычая практика государств является «всеобщей», не следует абсолютизировать требование о «всеобщности» практики. Как справедливо обращают внимание А.Н. Вылегжанин и Р.А. Каламкарян, в русском тексте статьи 38 Статута Международного Суда «термин «всеобщая практика» несколько отличается от соответствующего английского аналога («*general practice*»), как и от французского («*une pratique generale*»); в последних, скорее, отражен термин «общая практика». Этот лингвистический нюанс сказывается и на понимании юридического смысла термина: у читающего русский текст может сложиться впечатление, что в Статуте закреплено жесткое требование: достаточно одному государству не придерживаться соответствующей практики (т.е. когда она не является практикой «всех» государств) – и требование «всеобщности» не выполнено. На самом деле столь жесткое требование не заложено в контексте употребления в Статуте Международного Суда термина «*general practice*» («*une pratique generale*»)»⁴⁷. Однако при этом говоря об общей практике, важно учитывать решение Международного Суда по спору между ФРГ, Данией и Нидерландами о континентальном шельфе Северного моря от 20

⁴⁵ Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. С. 191.

⁴⁶ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 109.

⁴⁷ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве// Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 15.

февраля 1969 года, в котором указано, что для формирования обычной нормы международного права практика государств должна быть широкой и единообразной и охватывать государства, «чьи интересы особо затронуты»⁴⁸.

Применительно к обычным нормам международного воздушного права тезис о том, что создающая их практика государств должна быть широкой, единообразной и включать государства, «чьи интересы особо затронуты», очевидно, означает, что этой практики всегда единообразно придерживаются, в том числе, государства, вносящие наибольший вклад в развитие международного воздушного транспорта и международной авиации. Ориентиром для определения того, какие государства вносят большой вклад в развитие воздушного транспорта и международной авиации, мог бы стать, например, членский состав Совета ИКАО - постоянного органа ИКАО, состоящего из 36 государств-членов ИКАО, избираемых ее Ассамблеей через каждые три года. Поскольку в соответствии со статьей 50 Чикагской конвенции при выборах Совета в приоритетном порядке обеспечивается надлежащее представительство государств, играющих ведущую роль в воздушном транспорте, на протяжении длительного времени в состав Совета постоянно переизбирались следующие одиннадцать членов ИКАО: Австралия, Бразилия, Италия, Канада, КНР, Российская Федерация (до конца 1991 года – СССР)⁴⁹, Соединенное Королевство, США, Франция, ФРГ и Япония. Конечно, участие перечисленных государств в практике, относящейся к международной авиации, отнюдь не означает, что она не должна охватывать другие государства, однако, вряд ли, без единообразной позиции всех указанных одиннадцати государств-членов ИКАО любая такая практика может считаться действительно «общей», а формирующаяся на ее основе обычная норма международного воздушного права будет носить универсальный характер.

⁴⁸ North Sea Continental Shelf, Judgment (I.C.J. Reports 1969. P. 42).

⁴⁹ За весь период более чем пятидесятилетнего членства СССР, а затем Российской Федерации в ИКАО в 2022 году Российская Федерация впервые не была избрана в Совет ИКАО на 41-й сессии Ассамблеи.

В-третьих, доказательством существования общей практики государств, необходимой, совместно с *opinion juris*, для формирования обычной нормы международного воздушного права, могут выступать национальное авиационное (воздушное) законодательство государства, его национальная судебная практика, решения органов исполнительной власти, дипломатическая корреспонденция, заявления главы государства или главы правительства и т.п.⁵⁰. Кроме этого, по аналогии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, которые, как отмечается в международно-правовой литературе, при определенных условиях могут свидетельствовать о наличии практики государств⁵¹, важную роль в процессе формирования обычных норм международного воздушного права могут играть и единогласно принятые резолюции Ассамблеи ИКАО – постоянного органа ИКАО, в котором представлены все ее 193 государства-члена.

И наконец, в-четвертых, важно учитывать, что продолжительность, или элемент времени, сами по себе не создают презумпции существования обычной нормы международного права, и в зависимости от обстоятельств обычная норма может складываться в течение длительного времени, а может образовываться

⁵⁰ По вопросу о вышеперечисленных доказательствах существования общей практики государств в отечественной и зарубежной доктрине существуют более или менее одинаковые позиции: см., например, Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 142; Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. С. 225-228; Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве// Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 13; Кремнев П.П. Общепризнанные принципы и нормы *jus cogens* и обязательства *erga omnes*: юридическая природа и иерархия в российской правовой системе// Вестник СПбГУ. Право. 2021. Выпуск 3. С. 789; Thirlway H. The Sources of International Law. Oxford University Press, 2014. P. 69-70; Arajarvi N. The Changing Nature of Customary International Law. Routledge, 2014. P. 16-30; Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 2008. P. 82. Согласно Выводу 6 из Выводов КМП о выявлении международного обычного права, формы практики государств включают в себя, в том числе: «дипломатические акты и дипломатическую переписку; поведение в связи с резолюциями, принятыми международной организацией или на межправительственной конференции; поведение в связи с договорами; поведение исполнительной власти, включая практическое поведение «на земле»; законодательные и административные акты; и решения национальных судов». В свою очередь, Вывод 10 указанного документа КМП предусматривает, что формы свидетельства признания в качестве правовой нормы (*opinion juris*) включают в себя, в том числе: «публичные заявления, сделанные от имени государств; официальные публикации; правительственные юридические заключения; дипломатическая переписка; решения национальных судов; договорные положения; а также поведение в связи с резолюциями, принятыми международной организацией или на межправительственной конференции». (Выявление международного обычного права (Приложение к резолюции A/RES/73/203, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2018 года)).

⁵¹ Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 2008. P. 83; Thirlway H. The Sources of International Law. Oxford University Press, 2014. P. 79-81.

быстро. На данное обстоятельство обращается внимание как в доктрине, так и в решениях Международного Суда⁵². Особенностью процесса нормообразования в международном воздушном праве, как и в международном космическом праве, является то, что для формирования международно-правовых обычаев, как правило, требуется значительно меньше времени, чем для обычных норм в других отраслях международного права.

С учетом вышеизложенных положений международные обычаи в международном воздушном праве могут быть систематизированы следующим образом.

Прежде всего, необходимо выделить обычные нормы международного воздушного права, которые предшествовали созданию соответствующих договорных норм, и которые после их кодификации в рамках международного договора, в частности, Чикагской конвенции, как бы «расширяют» сферу ее действия, связывая обязательствами, государства, не участвующие в этом международном договоре. В этой связи в международно-правовой литературе один авторы называют такие нормы «смешанными обычно-правовыми нормами», являющимися договорными для государств-участников международного договора, а обычными для всех остальных государств⁵³, другие авторы говорят о двойной правовой основе юридической силы таких норм⁵⁴.

Например, принцип полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией сформировался в начале XX века именно в качестве обычной нормы прежде, чем он был закреплен в статье 1 Конвенции о регулировании воздушной навигации 1919 года, а затем в статье 1 Чикагской конвенции.

Другими примерами обычно-правовых норм, которые были кодифицированы в многосторонних международных договорах, является норма,

⁵² Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. С. 193; Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 2008. P. 76.

См. также: North Sea Continental Shelf, Judgment (I.C.J. Reports 1969. P. 42).

⁵³ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 126.

⁵⁴ Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. С. 281.

обязывающая государства оказывать помощь воздушным судам, терпящим бедствие⁵⁵, и норма о свободе полетов над открытым морем⁵⁶.

В зарубежной юридической литературе широко распространено мнение, согласно которому обязательство государств воздерживаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете и в случае перехвата не ставить под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна, сформулированное в 1984 году в виде поправки в статье *3bis* Чикагской конвенции, также первоначально сформировалось в рамках обычной нормы общего международного права⁵⁷. Действительно, если согласиться с выводом о том, что норма, закрепленная в статье *3bis* Чикагской конвенции, зародилась и продолжает существовать в форме международного обычая даже после ее закрепления в Чикагской конвенции, то все государства обязаны были соблюдать установленное этой нормой обязательство задолго до 1984 года и продолжают нести эту обязанность, вне зависимости от ратификации ими указанной статьи. Как подчеркнул Международный Суд в своем решении по делу о военной и военизированной деятельности в Никарагуа и против Никарагуа в 1986 году, принципы общего обычного права остаются обязательными в качестве таковых, несмотря на то, что они были включены в договорно-правовые постановления; даже если государства связаны нормами на уровне как договорного, так и обычного международного права, то, тем не менее, эти нормы сохраняют свое отдельное существование⁵⁸. Однако обоснованность указанного вывода о первоначальной обычно-правовой природе обязательства, отраженного в статье *3bis* Чикагской конвенции, вызывает большие сомнения,

⁵⁵ См., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 89. Указанная норма об оказании помощи воздушным судам, терпящим бедствие, нашла отражение, в частности, в статье 25 Чикагской конвенции.

⁵⁶ Норма о свободе полетов над открытым морем нашла отражение в статье 87 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (Бюллетень международных договоров. 1998. № 1. С. 3).

⁵⁷ Dempsey P.S. Public International Air Law. McGill University, 2008. P. 49; Huang J. Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices. Kluwer Law International, 2009. P. 87; Abeyratne R. Convention on International Civil Aviation. A Commentary. Springer International Publishing, 2014. P. 68 – 69; Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. С. 79.

⁵⁸ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Judgment (I.C.J. Reports 1986. P. 95).

прежде всего, в связи с позицией таких важнейших авиационных держав, как СССР и США.

Так, возникает вопрос, каким образом следует оценивать действия СССР 1 сентября 1983 года, когда неподалеку от острова Сахалин советским истребителем был сбит самолет «Боинг-747» авиакомпании «Кориан Эйр Лайнз» с 246 пассажирами и 23 членами экипажа на борту, неправоммерно вошедший в воздушное пространство СССР: являлись ли данные действия нарушением международного обычая, либо СССР в то время еще не признавал существование обычно-правовой нормы, запрещающей применение оружия против гражданских воздушных судов в полете? В частности, фактом, дополнительно подтверждающим, что в 1983 году СССР не признавал наличие указанной обычно-правовой нормы, может быть голосование СССР против резолюции Совета ИКАО, принятой 16 сентября 1983 года и признающей несовместимость применения вооруженной силы против международной гражданской авиации с нормами международного права⁵⁹.

Что касается США, то их позиция в отношении международно-правового обязательства воздерживаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете до настоящего времени представляется не совсем определенной. Ввиду того, что по прошествии почти сорока лет с момента внесения статьи *3bis* в Чикагскую конвенцию США так не ратифицировали ее, то есть не выразили согласие на ее обязательность, возникает вопрос, действительно ли США когда-либо признавали сформулированную в ней норму в качестве обычно-правовой. Неслучайно, в своем решении по делу о праве убежища Международный Суд обратил внимание на то, что отказ государства от ратификации международного договора, в котором кодифицирована

⁵⁹ Чрезвычайная сессия Совета ИКАО. Монреаль, 15 и 16 сентября 1983 года. Протоколы (ICAO Doc. 9416 – C/1077 C-Min. Extraordinary (1983) P. 51).

Однако при этом отсутствуют подтверждения, что СССР высказывал какие-либо возражения против возможной обычно-правовой нормы, запрещающей применение оружия против гражданских воздушных судов в полете, до сентября 1983 года, и более того, уже после принятия в 1984 году поправки в виде статьи *3bis* к Чикагской конвенции, устанавливающей обязательство государств воздерживаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете, СССР ратифицировал ее в 1990 году.

(по данному вопросу, например, см.: Исполинов А.С. Парадокс правила о настойчиво возражающем государстве в праве международных обычаев// Международное правосудие. 2024. № 4. С. 6-8).

соответствующая обычно-правовая норма, может указывать на то, что это государство отвергает эту обычную норму⁶⁰.

Таким образом, по нашему мнению, на сегодняшний день можно лишь с уверенностью утверждать, что норма, обязывающая государства воздерживаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете и в случае перехвата не ставить под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна, существует в договорной форме и связывает государства, ратифицировавшие статью *3bis* к Чикагской конвенции, а говорить о том, что эта норма когда-либо носила обычно-правовой характер, нет достаточных оснований.

Следующую группу составляют международные обычаи в международном воздушном праве, которые касаются вопросов использования воздушного пространства и деятельности авиации, до настоящего времени не урегулированных договорными нормами. При этом решение вопроса о самом существовании подобных международных обычаев и определение конкретной диспозиции таких обычно-правовых норм могут вызывать значительные сложности и дискуссии. Так, например, можно согласиться с высказываемым в международно-правовой литературе мнением о том, что в международном воздушном праве сформировался международный обычай о выполнении полетов государственных транспортных воздушных судов по воздушным трассам в международном воздушном пространстве в соответствии с правилами, установленными Приложением 2 к Чикагской конвенции, а также международный обычай об объявлении государствами опасных зон в международном воздушном пространстве для осуществления деятельности,

⁶⁰ Colombian-Peruvian asylum case, Judgment (I.C.J. Reports 1950. P. 277-278).

Более точно в указанном решении по делу о праве убежища, принятом по спору между Колумбией и Перу в 1950 году, Международный Суд не согласился с утверждениями Колумбии о существовании региональной (локальной) обычно-правовой нормы о предоставлении дипломатического убежища. Однако даже в случае наличия такой обычно-правовой нормы она, по мнению Международного Суда, не могла бы быть использована против Перу, которое, в частности, отвергло эту норму путем отказа от ратификации двух конвенций Монтевидео 1933 года и 1939 года, содержащих правила, применимые к данной ситуации.

представляющей угрозу для полетов воздушных судов (например, в случае пусков баллистических и иных ракет, стрельб, полетов боевой авиации и т.п.)⁶¹.

В то же время спорным и сложным может быть вопрос о международном обычае, обязывающем каждое государство обеспечивать безопасность полетов гражданских воздушных судов в своем суверенном воздушном пространстве. Так, в резолюциях Ассамблеи ИКАО и в официальных письмах ИКАО ее государствам-членам неоднократно подчеркивалось, что «государства-члены несут как коллективную, так и индивидуальную ответственность за обеспечение

⁶¹ Травников А.И. Обычай в международном воздушном праве// Закон и право. 2013. № 6. С. 76; Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 23; Стребков М.М. Международно-правовое регулирование полетов военных воздушных судов над открытым морем: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2007. С. 18; Стребков М.М. Полеты государственных воздушных судов над открытым морем: особенности международно-правового и национально-правового регулирования// Научный вестник МГТУ ГА. 2009. № 144. С. 44-46.

В качестве подтверждения существования подобной практики государств и соответствующего *opinio juris* могут рассматриваться, в частности, положения национального законодательства различных стран, а также отсутствие на протяжении многих лет возражений государств при принятии соответствующих резолюций Ассамблеи ИКАО.

Соответствующее доказательство того, что Российская Федерация соблюдает практику установления опасных зон в международном воздушном пространстве над открытым морем для осуществления деятельности, представляющей угрозу для полетов воздушных судов, содержится, например, в пункте 30 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 138 от 11 марта 2010 года. Согласно данному пункту 30, опасные зоны устанавливаются над открытым морем в интересах следующих видов деятельности: а) обеспечение запуска и посадки космических объектов; б) проведение поисково-спасательных работ; в) выполнение ракетно-артиллерийских стрельб на полигонах боевой подготовки Военно-Морского Флота; г) выполнение полетов на испытания, исследования авиационной и ракетной техники, на установление рекордов; д) проведение учений, показов новой военно-морской техники; е) обеспечение пусков и падения ракет, падения их отделяющихся частей (Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации № 138 от 11 марта 2010 года ((Информационно-правовая система "Консультант Плюс"))).

Что касается выполнения полетов государственных транспортных воздушных судов по воздушным трассам в международном воздушном пространстве в соответствии с правилами Приложения 2 к Чикагской конвенции, то соответствующие положения по данному вопросу содержатся в пунктах 3, 317 и 319 Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации, утвержденных Приказом Министра обороны Российской Федерации № 275 от 24 сентября 2004 года (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. №№ 47-48).

Например, в добавлении I резолюции А41-10 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации», принятой на 41-й сессии Ассамблеи ИКАО в октябре 2022 года, указывается на выполнение полетов государственных воздушных судов, насколько практически возможно, с учетом правил полетов, изложенных в Приложении 2 к Чикагской конвенции (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)). Идентичное положение содержалось и в предшествующих данной резолюции А41-10 резолюции А40-4, принятой на 40-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2019 году (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10140)), резолюции А38-12, принятой на 38-й сессии Ассамблеи в 2013 году (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10075)), резолюции А37-15, принятой на 37-й сессии Ассамблеи в 2010 году (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 9958)) и т.д..

безопасности полетов международной гражданской авиации»⁶². Указание на обязанность государства по обеспечению безопасного выполнения полетов гражданских воздушных судов в его суверенном воздушном пространстве в том или ином виде содержится в актах национального законодательства и в судебной практике различных государств⁶³. С учетом данных положений, с одной стороны, можно было бы сделать вывод о формировании на сегодняшний день всеобщей практики государств и их *opinio juris*, то есть международно-правового обычая, в отношении обязанности каждого государства по обеспечению безопасности полетов гражданских воздушных судов в воздушном пространстве над его территорией. Некоторые специалисты даже рассуждают о возможности превращения в будущем такой обычно-правовой нормы в императивную норму общего международного права⁶⁴. Однако, с другой стороны, возникает сложный и спорный вопрос о конкретной диспозиции вышеуказанной обычной нормы международного права: в частности, нет ясности в отношении того, какие в точности действия обязаны выполнять государства с целью обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов в их суверенном воздушном пространстве (например, обязано ли государство ввести запреты и ограничения полетов гражданских воздушных судов в случае ведения боевых действий или возникновения иной опасности на территории государства).

Рассматривая различные виды международных обычаев в международном воздушном праве в отдельную группу следует также выделить те из них, которые изменяют положения международного договора. Как отмечается в международно-правовой доктрине⁶⁵ и подтверждается практикой

⁶² См., например: резолюции Ассамблеи ИКАО А37-1, А40-6, А29-13, А32-11 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)); письмо Генерального секретаря ИКАО всем государствам-членам ИКАО № AN 13/4.2-14/59 от 24 июля 2014 года.

⁶³ См., например, законодательство России и США, регулирующее порядок использования воздушного пространства, а также судебную практику ФРГ (United States Code, Title 49, § 40103 “Sovereignty and use of airspace” (<http://uscode.house.gov/download/download.shtml>) (дата обращения: 1 июля 2024 года)); преамбула Воздушного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 12, Ст. 1383); Lake Constance Mid-Air Collision: *Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany* // *Air & Space Law*. 2007. No. 1. P. 75-79).

⁶⁴ Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO’s Mechanisms and Practices*. Kluwer Law International, 2009. P. 173 – 174.

⁶⁵ Тункин Г.И. *Теория международного права*. М.: Зерцало, 2000. С. 125-127; Черниченко С.В. *Контурсы международного права. Общие вопросы*. М.: Научная книга, 2014. С. 151.

Международного Суда⁶⁶, изменение договорной нормы путем ее замены международным обычаем без формального изменения текста договора в международном праве в принципе возможно, хотя случаи таких изменений встречаются редко. В международном воздушном праве к подобным случаям относится международный обычай, изменяющий статью 5 Чикагской конвенции⁶⁷. Несмотря на то, что в соответствии с указанной статьей допускается выполнение нерегулярных полетов иностранных воздушных судов в некоммерческих целях в воздушном пространстве государств-участников Чикагской конвенции без предварительного разрешения, существующая практика государств, напротив, предусматривает необходимость получения разрешения для таких полетов, то есть изменяет (отменяет) норму, содержащуюся в Чикагской конвенции⁶⁸.

Международные стандарты ИКАО

Согласно статье 37 Чикагской конвенции, каждое участвующее в ней государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее. С этой целью ИКАО, в частности, принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, касающиеся:

- систем связи и аэронавигационных средств, включая наземную маркировку;

⁶⁶ Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Judgment (I.C.J. Reports 1962, p. 33).

⁶⁷ По вопросу существования международного обычая, изменяющего (отменяющего) положения статьи 5 Чикагской конвенции см., например: Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 24; Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. С. 43.

⁶⁸ Например, требование о необходимости получения разрешения на использование воздушного пространства, в том числе, для целей выполнения нерегулярных полетов иностранными (не российскими) пользователями воздушного пространства, устанавливается статьей 79 Воздушного кодекса РФ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383), а также пунктами 116-122 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 138 от 11 марта 2010 года (Информационно-правовая система "Консультант Плюс").

- характеристик аэропортов и посадочных площадок;
- правил полетов и практики управления воздушным движением;
- присвоения квалификации летному и техническому персоналу;
- годности воздушных судов к полетам;
- регистрации и идентификации воздушных судов;
- сбора метеорологической информации и обмена ее;
- бортовых журналов;
- аэронавигационных карт и схем;
- таможенных и иммиграционных процедур;
- воздушных судов, терпящих бедствие, и расследования происшествий; а

также

- таких других вопросов, касающихся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации, какие время от времени могут оказаться целесообразными⁶⁹.

Вместе с рекомендуемой практикой, также принимаемой и изменяемой ИКАО, на сегодняшний день насчитывается более 12 000 международных стандартов⁷⁰, которые, в зависимости от регулируемых ими вопросов деятельности гражданской авиации, сгруппированы в 19 документах, именуемых Приложениями к Чикагской конвенции:

- Приложение 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу»;
- Приложение 2 «Правила полетов»;
- Приложение 3 «Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации»;
- Приложение 4 «Аэронавигационные карты»;
- Приложение 5 «Единицы измерения, подлежащие использованию в воздушных и наземных операциях»;

⁶⁹ Статья 37 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

В данной ссылке и далее по тексту указывается аутентичный русскоязычный текст Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., опубликованный в качестве официального документа ИКАО. Несмотря на то, что СССР присоединился к данной конвенции 15 октября 1970 года, ее текст никогда не публиковался в официальных изданиях ни СССР, ни Российской Федерации.

⁷⁰ World Civil Aviation Report. Vol. 3. Montreal. 2019. P. 5.

- Приложение 6 «Эксплуатация воздушных судов»;
- Приложение 7 «Национальные и регистрационные знаки воздушных судов»;
- Приложение 8 «Летная годность воздушных судов»;
- Приложение 9 «Упрощение формальностей»;
- Приложение 10 «Авиационная электросвязь»;
- Приложение 11 «Обслуживание воздушного движения»;
- Приложение 12 «Поиск и спасание»;
- Приложение 13 «Расследование авиационных происшествий и инцидентов»;
- Приложение 14 «Аэродромы»;
- Приложение 15 «Службы аэронавигационной информации»;
- Приложение 16 «Охрана окружающей среды»;
- Приложение 17 «Авиационная безопасность»;
- Приложение 18 «Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху»;
- Приложение 19 «Управление безопасностью полетов».

При этом несмотря не то, что каждый из вышеуказанных документов именуется «Приложение к Конвенции о международной гражданской авиации», согласно самой Чикагской конвенции, данное наименование используется лишь «для удобства»⁷¹; кроме этого, нигде в Чикагской конвенции не указано, что Приложения к ней являются ее составной частью, а порядок их принятия и изменения отличен от процедуры изменения самой Чикагской конвенции. В этой связи, нельзя согласиться с мнениями отдельных специалистов, рассматривающих Приложения в качестве неотъемлемой части Чикагской конвенции⁷².

В зависимости от степени определенности различают три вида международных стандартов: 1) предписывающие стандарты (prescriptive

⁷¹ Статья 54 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁷² См., например: Abeyratne R. Rulemaking in Air Transport. A Deconstructive Analysis. Springer International Publishing, 2016. P. 103.

standards); 2) стандарты, ориентированные на достижение результата (performance-based standards); 3) смешанный вид стандартов.

Предписывающие стандарты четко определяют (предписывают), какие действия необходимо выполнить, либо какие технические средства должны быть использованы, либо каким требованиям должны соответствовать организации, объекты инфраструктуры гражданской авиации или члены экипажей воздушных судов. Данный вид международных стандартов наиболее часто используется ИКАО для регулирования различных вопросов деятельности гражданской авиации, поскольку во многих случаях они являются единственным эффективным средством достижения единообразия различных правил и процедур, принимаемых государствами-членами ИКАО. Предписывающие международные стандарты содержатся почти во всех Приложениях к Чикагской конвенции и сформулированы, например, следующим образом:

- *Приложение 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу»*

«2.1.10 Договаривающееся государство, выдающее свидетельства пилотам, не допускает их обладателей к выполнению функций пилота воздушного судна, занятого в международных коммерческих воздушных перевозках, если обладатели свидетельств достигли 60-летнего возраста или, в случае выполнения полетов более чем с одним пилотом 65-летнего возраста.»⁷³;

- *Приложение 2 «Правила полетов»*

«3.2.2.2 Сближение на встречных курсах. При сближении двух воздушных судов на встречных курсах или на курсах, близких к встречным, и если при этом существует опасность столкновения, то каждое из этих воздушных судов отворачивает вправо.»⁷⁴;

- *Приложение 13 «Расследование авиационных происшествий и инцидентов»*

⁷³ Приложение 1 к Конвенции о международной гражданской авиации «Выдача свидетельств авиационному персоналу». Издание четырнадцатое. ИКАО, 2022. С. 2-6.

⁷⁴ Приложение 2 к Конвенции о международной гражданской авиации «Правила полетов». Издание десятое. ИКАО, 2005. С. 3-3.

«6.7 Если государство, которое провело расследование происшествия или инцидента с воздушным судном максимальной массой более 5700 кг, выпустило окончательный отчет, то это государство направляет в Международную организацию гражданской авиации экземпляр такого окончательного отчета.»⁷⁵.

В отличие от предписывающего международного стандарта стандарт, ориентированный на достижение результата, устанавливает лишь общие цели (параметры), которые должны быть достигнуты посредством его внедрения, предполагая при этом, что государство (регулирующий орган) предоставит субъектам своего национального права – физическим и юридическим лицам – свободу в определении средств (методов, действий) достижения этих целей (параметров). Например, данный вид международного стандарта содержится в пункте 6.18.1 части I («Международный коммерческий воздушный транспорт. Самолеты») Приложения 6 («Эксплуатация воздушных судов») к Чикагской конвенции:

- «6.18.1 Начиная с 1 января 2025 года все самолеты с максимальной сертифицированной взлетной массой более 27 000 кг, индивидуальные сертификаты летной годности которых впервые выданы 1 января 2024 года или после этой даты, если они терпят бедствие, по крайней мере ежеминутно передают в автономном режиме информацию, на основании которой эксплуатант может определить их местоположение, в соответствии с положениями добавления 9.»⁷⁶.

Как видно из формулировки пункта 6.18.1, устанавливая общее требование о ежеминутной передаче самолетом, терпящим бедствие, информации о местоположении в автономном режиме, международный стандарт не предписывает, каким образом должно быть выполнено данное требование, и предоставляет тем самым свободу в определении технических и иных средств

⁷⁵ Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Издание тринадцатое. ИКАО, 2024. С. 6-3.

⁷⁶ Приложение 6 к Конвенции о международной гражданской авиации «Эксплуатация воздушных судов». Часть I. Издание двенадцатое. ИКАО, 2022. С. 6-20.

достижения заданных параметров. В этой связи, с одной стороны, международные стандарты, ориентированные на достижение результата, предоставляют государству (регулирующему органу) и регулируемым физическим и юридическим лицам большую гибкость в выборе наиболее эффективных средств их внедрения. Однако, с другой стороны, не очень четкая формулировка целей (параметров), подлежащих достижению в соответствии с этими стандартами, может создать значительные сложности для их имплементации на национальном уровне и в итоге даже привести к нарушению единообразия правил и процедур, принимаемых различными государствами-членами ИКАО.

Указанные выше проблемы, связанные со стандартами, ориентированными на достижение результата, могут быть решены при использовании смешанных видов стандартов, в которых сочетаются преимущества как предписывающих стандартов, так и стандартов, ориентированных на достижение результата. Смешанный стандарт может устанавливать два альтернативных способа его внедрения: 1) посредством установления и выполнения минимальных требований, которые четко определяются в предписывающей части стандарта, либо 2) посредством установления государством (регулирующим органом) общих параметров, указанных в стандарте, и предоставления регулируемым физическим и юридическим лицам возможности самостоятельного определения средств (методов) достижения этих параметров. Один из примеров смешанного международного стандарта содержится в пункте 4.3.4 части I («Международный коммерческий воздушный транспорт. Самолеты») Приложения 6 («Эксплуатация воздушных судов») к Чикагской конвенции, который устанавливает требования к выбору эксплуатантом запасных аэродромов⁷⁷.

⁷⁷ Пункт 4.3.4 Приложения 6 к Конвенции о международной гражданской авиации «Эксплуатация воздушных судов». Часть I. Издание двенадцатое. ИКАО, 2022. С. 4-10.

Процесс разработки и принятия международных стандартов занимает приблизительно два-три года и с учетом положений Чикагской конвенции и практики, сложившейся в рамках ИКАО, состоит из следующих этапов:

1) инициатива разработки новых или изменения существующих международных стандартов может исходить от широкого круга органов и субъектов, включая государства-члены ИКАО, Ассамблею, Совет, Аэронавигационную комиссию (далее – «АНК»), Секретариат и комитеты ИКАО (например, Комитет по охране окружающей среды от воздействия авиации), группы экспертов АНК, специализированные аэронавигационные совещания ИКАО (например, аэронавигационные конференции), а также различные международные организации;

2) если органы или субъекты, выступающие с инициативой разработки международного стандарта не представляют конкретный проект самого стандарта, то порядок его разработки определяется АНК⁷⁸, которая может поручить выполнение данной задачи группе экспертов, либо специальной исследовательской (рабочей) группе Секретариата ИКАО; при этом в большинстве случаев разработка или изменение стандартов поручается одной из групп экспертов АНК, каждая из которых, как правило, состоит из 15-20 специалистов по отдельным вопросам аэронавигации и деятельности гражданской авиации и действует в соответствии с Директивами группам экспертов Аэронавигационной комиссии, утвержденными Советом, и кругом полномочий, определяемых самой АНК⁷⁹;

3) разработанный проект нового или измененного международного стандарта представляется на предварительное рассмотрение АНК, которая на этом этапе проводит детальный критический анализ проекта и может вносить в него любые изменения;

⁷⁸ Аэронавигационная комиссия (АНК) является одним из органов ИКАО и, согласно статье 56 Конвенции о международной гражданской авиации, состоит из 19 членов, назначаемых Советом ИКАО из числа лиц, выдвинутых государствами-членами ИКАО и обладающих «соответствующей квалификацией и опытом в научной и практической областях аэронавтики». Несмотря на то, что члены АНК выдвигаются государствами, они действуют в личном качестве независимых экспертов (специалистов) в области аэронавтики (аэронавигации).

⁷⁹ Директивы группам экспертов Аэронавигационной комиссии (ICAO Doc. 7984/5).

4) после предварительного рассмотрения проекта международного стандарта АНК Секретариат ИКАО направляет его для консультации всем государствам-членам ИКАО и заинтересованным международным организациям, которым предоставляется, как правило, не менее трех месяцев для представления своих замечаний в отношении проекта⁸⁰;

5) после получения замечаний государств-членов ИКАО и заинтересованных международных организаций в отношении проекта международного стандарта Секретариат ИКАО проводит подробный анализ и представляет проект с учетом данных замечаний на окончательное рассмотрение АНК;

6) после окончательного рассмотрения проекта международного стандарта АНК принимает решение о рекомендации его для принятия Советом ИКАО;

7) Совет ИКАО принимает международные стандарты или изменения к ним, содержащиеся в соответствующих Приложениях к Чикагской конвенции (поправках к Приложениям), двумя третями голосов на созванном для этой цели заседании на основании статьи 90 Чикагской конвенции;

8) после принятия их Советом Приложения к Чикагской конвенции или поправки к Приложениям, содержащие международные стандарты, направляются государствам-членам ИКАО и вступают в силу в течение трех месяцев либо по истечении более длительного периода времени, который может быть установлен Советом, при условии, что в течение этого времени большинство государств-членов ИКАО (государств-участников Чикагской конвенции) не уведомят Совет о своем несогласии;

9) Совет немедленно извещает все государства-члены ИКАО о вступлении в силу поправок к Приложениям к Чикагской конвенции.

Следует отметить, что изложенный выше порядок разработки и принятия международных стандартов применяется в отношении Приложений 1-8, 10-16,

⁸⁰ Указание на необходимость проведения консультаций с государствами-членами ИКАО в отношении проектов новых или измененных международных стандартов до их принятия Советом ИКАО содержится в резолюциях Ассамблеи ИКАО (см., например, резолюцию А39-22 (Действующие резолюции Ассамблеи (ИКАО Doc. 10184))). Данные консультации могут не проводиться лишь в исключительных случаях, когда Совет ИКАО сочтет необходимым принять срочные меры.

18 и 19 к Чикагской конвенции. Что касается международных стандартов Приложения 9 («Упрощение формальностей») и Приложения 17 («Авиационная безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства»), то они разрабатываются и принимаются без участия АНК и ее групп экспертов. В частности, поправки к Приложению 9, как правило, разрабатываются Группой экспертов по упрощению формальностей Авиатранспортного комитета⁸¹, а поправки к Приложению 17 – Группой экспертов по авиационной безопасности Комитета по авиационной безопасности⁸², затем разработанные поправки предварительно рассматриваются непосредственно в Совете ИКАО (его Авиатранспортном комитете и Комитете по незаконному вмешательству), проходят процесс консультации с государствами-членами ИКАО и в окончательном виде принимаются Советом ИКАО и вступают в силу в соответствии с той же процедурой, которая применяется к поправкам ко всем другим Приложениям к Чикагской конвенции.

После вступления международного стандарта в силу каждое государство-член ИКАО должно начать его имплементацию на национальном уровне посредством внесения соответствующих изменений в свое национальное законодательство и создания необходимых механизмов для реализации этих изменений на практике (например, подготовка соответствующего персонала, внедрение новых технических средств и оборудования и т.п.). В том случае если государство сочтет практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо положений международного стандарта, либо приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с этим международным стандартом, либо сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие особое отличие от его положений, то оно незамедлительно

⁸¹ Авиатранспортный комитет является одним из постоянных комитетов Совета ИКАО и в соответствии с Правилами процедуры постоянных комитетов Совета (утверждены Советом, ICAO Doc. 8146-C/930/8) формируется из представителей всех членов Совета.

⁸² Комитет по авиационной безопасности также является одним из постоянных комитетов Совета ИКАО и в соответствии с Правилами процедуры постоянных комитетов Совета (утверждены Советом, ICAO Doc. 8146-C/930/8) состоит из всех членов Совета.

уведомляет ИКАО об отклонениях от международного стандарта на основании статьи 38 Чикагской конвенции. При этом согласно указаниям Совета, государствам-членам ИКАО рекомендуется уведомлять ИКАО о различиях между их национальными правилами или практикой и положениями международного стандарта в следующих случаях:

- требования национальных правил или практики государства жестче или превышают требования международного стандарта;

- требования национальных правил или практики государства отличаются по своему характеру от международного стандарта или устанавливают другие средства соблюдения международного стандарта (например, национальные правила и практика, хотя и не налагающие дополнительного обязательства, отличаются в принципе по типу и структуре от соответствующего международного стандарта);

- требования национальных правил или практики государства обеспечивают меньшую защиту, чем соответствующий международный стандарт, либо государство не выполняет или выполняет только частично положения международного стандарта (например, национальные правила, учитывающие международный стандарт, полностью или частично не разработаны или не введены в действие государством)⁸³.

В тех случаях, когда государство не принимает национальные правила, соответствующие международному стандарту, в силу того, что данный стандарт не применим к его текущей авиационной деятельности (например, международные стандарты, касающиеся проектирования и конструкции воздушных судов могут быть не применимы к конкретному государству, если на его территории не осуществляются проектирование и изготовление воздушных судов), оно не должно уведомлять ИКАО об отклонениях от международного стандарта согласно статье 38 Чикагской конвенции.

⁸³ См., например: письмо Генерального секретаря ИКАО всем государствам-членам ИКАО № AN 10/1.1-20/16 от 2 апреля 2020 года.

Кроме этого, для предоставления членам экипажей воздушных судов, авиапредприятиям и иным юридическим и физическим лицам быстрого доступа к важной информации о различиях между национальными требованиями государства и положениями международных стандартов, перечень таких различий также должен публиковаться в Сборнике аэронавигационной информации (AIP) государства в соответствии с пунктом 5.2.2 Приложения 15 («Службы аэронавигационной информации») к Чикагской конвенции⁸⁴.

Следует отметить, что изложенные особенности процедуры разработки и принятия международных стандартов в совокупности с правом государств-членов ИКАО заявлять об отклонениях от положений международных стандартов в случае невозможности их полного или частичного соблюдения на основании статьи 38 Чикагской конвенции во многом стали причиной довольно широкого разнообразия мнений специалистов по вопросу юридической природы стандартов ИКАО. В этой связи, несмотря на наличие большого количества работ по данному вопросу как в отечественной, так и в зарубежной международно-правовой литературе, зачастую диаметрально противоположность позиций в отношении юридической природы международных стандартов ставит перед необходимостью уделения особого внимания анализу этой проблемы в рамках настоящей диссертации с учетом современной практики и документов ИКАО.

Позиции различных авторов в отношении международных стандартов, принимаемых ИКАО, можно условно разделить на три основные группы.

К первой группе относятся юристы, которые утверждают, что международные стандарты не содержат норм, обязательных для исполнения государствами-членами ИКАО. Например, по мнению профессора Ю.Н. Малеева, в силу вышеуказанной статьи 38 Чикагской конвенции стандарт «не

⁸⁴ Приложение 15 к Конвенции о международной гражданской авиации «Службы аэронавигационной информации». Издание шестнадцатое. ИКАО, 2018. С. 5-2.

Подробные разъяснения по поводу публикации в Сборнике аэронавигационной информации (AIP) государства информации о различиях между национальными правилами и практикой государства и положениями международных стандартов также содержатся в главе 5 Руководства ИКАО по службам аэронавигационной информации (ICAO Doc. 8126 AN/872).

является нормой, устанавливающей какое-то правило, обязательное для исполнения государством-членом ИКАО»⁸⁵. Аналогичной точки зрения придерживается американский профессор Т. Бюргенталь⁸⁶. В.Д. Бордунов также утверждает, что стандарты «являются юридически слабыми и представляют собой лишь «мягкое право»⁸⁷. При этом указанные авторы не отрицают важное практическое значение, которое имеют международные стандарты для международной гражданской авиации.

Авторы, позиции которых можно объединить в рамках второй группы, полагают, что международные стандарты, представляя собой односторонние акты Совета ИКАО, являются юридически обязательными для государств-членов ИКАО. Так, например, бывший директор Управления по правовым вопросам и внешним сношениям Секретариата ИКАО доктор Д. Хуанг, учитывая противоречивость различных взглядов в доктрине по поводу юридической природы международных стандартов ИКАО, тем не менее, приходит к выводу о том, что до момента уведомления ИКАО об отклонении от международного стандарта на основании статьи 38 Чикагской конвенции государство-член ИКАО обязано соблюдать его⁸⁸.

⁸⁵ Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 93. См. также: Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 131; Грязнов В.С., Малеев Ю.Н. Правовые основы международных воздушных сообщений. М., 1987. С. 9.

⁸⁶ Buergenthal T. Law-Making in the International Civil Aviation Organization. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1969. P. 76.

⁸⁷ Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007. С. 269. Также см.: Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 83; Халимова Г.Р. Международно-правовая регламентация безопасности гражданской авиации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук Казань, 2007. С. 12; Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. С. 202; Sreejith S.G., Srinivasan L., Irani V. The Philosophy of International Aviation Law// Indiana International and Comparative Law Review, 2023. No. 1. P. 181.

⁸⁸ Huang J. Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices. Kluwer Law International, 2009. P. 60.

Аналогичная позиция высказывается также следующими авторами: Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации (ИКАО). М.: Редакционно-издательский отдел Министерства гражданской авиации СССР, 1969. С. 61-62; Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 116; Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Издательство МГУ, 1988. С. 12; Курс международного права. В семи томах. Том 6 / Под ред. Н.А. Ушакова. М.: Наука, 1992. С. 127; Dobelle Jean-Francois, Le droit derive de l'OACI et le controle du respect de son application// Annuaire Francais de Droit International. 2003. XLIX. P. 455; Weber L. International Civil Aviation Organization. An Introduction. Kluwer Law International, 2007. P. 33-35; Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 31; Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 24.

Третья группа юристов-международников, учитывая процесс так называемого «молчаливого» принятия международных стандартов государствами, предусмотренный статьей 90 Чикагской конвенции, рассматривает их в качестве особого вида международных договоров, также имеющих обязательную силу. Так, профессор Г.И. Тункин, объединяя стандарты ИКАО и иные подобные акты, принимаемые международными межправительственными организациями, общим родовым понятием «регламенты специализированных международных организаций», делает вывод, что данные регламенты являются по своему существу международными договорами и при этом отмечает следующее: «Процесс заключения таких договоров значительно отличается от обычного. Это новое явление, связанное с развитием международных организаций, имеющее целью ускорить и упростить процесс заключения и изменения такого рода международных договоров. Но обязывающая сила норм регламентов основывается на соглашении (т.е. на согласовании воле государств), а не на законодательной власти международных организаций.»⁸⁹. Аналогичной точки зрения в отношении юридической природы международных стандартов ИКАО придерживаются профессора Г. Шермерс и Н. Блоккер⁹⁰, а также бывший юридический советник ЮНЕСКО Х. Саба⁹¹.

Как представляется, при рассмотрении вопроса о юридической природе международных стандартов необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, при анализе положений самой Чикагской конвенции как международного договора, на основании которого принимаются и применяются

⁸⁹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 91.

При этом в главе «Процесс создания норм и источники международного права» тома 1 отечественного семитомного академического Курса международного права, изданного в 1989-1993 годах, профессор Г.И. Тункин отмечает, что международные стандарты ИКАО и иные подобные акты ряда специализированных учреждений ООН «являются односторонними актами международных организаций и в то же время международными договорами, причем второй аспект имеет большее значение, чем первый». (Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. С. 207).

⁹⁰ Schermers H.G., Blokker N.M. International Institutional Law. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. P. 794.

⁹¹ Saba H. L'activite quasi-legislative des institutions specialisees des Nations Unies// Recueil Des Cours. 1964. I. P. 678.

В пользу аналогичной позиции склоняются также следующие авторы: Абашидзе А.Х., Травников А.И. Старые, но современные проблемы международного воздушного права// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 3. С. 186; Шамарин П.А. Деятельность международных организаций в совершенствовании международного воздушного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2023. С. 17.

международные стандарты ИКАО, следует соблюдать общие правила толкования договоров, установленные Венской Конвенцией о праве международных договоров 1969 года. В соответствии с данными правилами, при толковании международного договора наряду с его контекстом должна, в частности, учитываться последующая практика его применения, устанавливающая соглашение участников относительно его толкования⁹².

Во-вторых, порядок принятия и вступления в силу международных стандартов ИКАО, закрепленный в Чикагской конвенции и включающий в себя «молчаливое» одобрение стандартов государствами-членами ИКАО, не является полностью уникальным и имеет аналоги в практике современных международных организаций. Например, Устав Всемирной организации здравоохранения предусматривает, что Ассамблея здравоохранения принимает различные правила, в том числе, касающиеся санитарных и карантинных требований и иных мероприятий, направленных против международного распространения болезней; эти правила становятся обязательными для всех государств-членов после того, как будет сделано должным образом оповещение об их принятии Ассамблеей здравоохранения, за исключением тех членов Организации, которые известят Генерального директора в указанный в оповещении срок об отклонении их или оговорках в отношении них⁹³. Также в соответствии с Конвенцией Всемирной Метеорологической Организации ее пленарный орган – Всемирный Метеорологический Конгресс – вправе утверждать технические правила, которые относятся к метеорологическим процедурам и практике, и для выполнения которых государства-члены должны приложить все усилия; однако, если для государства-члена нецелесообразно ввести в действие какое-нибудь предписание технической резолюции, принятой Всемирным Метеорологическим Конгрессом, то он должен известить Генерального Секретаря Организации о предварительном или окончательном

⁹² Статья 31 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года (Сборник международных договоров СССР, вып. XLII. М., 1988).

⁹³ Статья 22 Устава (Конституции) Всемирной организации здравоохранения 1946 г. (Основные документы. Сорок восьмое издание. Всемирная организация здравоохранение, 2014).

отказе и указать причины отказа⁹⁴. Очевидно, что, как и в случае с международными стандартами ИКАО, упрощенный и более быстрый порядок принятия и вступления в силу определенных видов актов международных организаций (например, санитарные и карантинные правила или метеорологические процедуры) необходим для того, чтобы государства-члены этих организаций могли своевременно реагировать на быстро меняющиеся ситуации и процессы (появление новых технологий и типов воздушных судов в гражданской авиации, появление новых вызовов и угроз в виде распространения эпидемий, опасные метеорологические явления и т.п.) и более эффективно регулировать соответствующие вопросы.

И, наконец, в-третьих, определенную путаницу при анализе проблемы юридической природы международных стандартов вносят широко используемые в юридической литературе термины «регламенты», «авиационные регламенты», «технические регламенты» и «техническое законодательство»⁹⁵, под которыми понимаются не только международные стандарты, но и акты (документы), не являющиеся обязательными для государств (рекомендуемая практика, правила аэронавигационного обслуживания и проч.)⁹⁶. Использование подобного единого термина для обозначения совершенно разных по своей юридической природе актов вряд ли обоснованно.

Принимая во внимание вышеизложенные обстоятельства, международные стандарты следует рассматривать в качестве сложного и особенного юридического феномена, который возник на фоне быстрого развития международной гражданской авиации во второй половине XX-го столетия и превращения ее в поистине глобальное средство транспортировки пассажиров и

⁹⁴ Статьи 7 и 8 Конвенции Всемирной Метеорологической Организации 1947 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XIV. М., 1957. С. 231).

⁹⁵ См., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 90; Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 75-79; Buergenthal T. Law-Making in the International Civil Aviation Organization. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1969. P. 57.

⁹⁶ О юридической природе рекомендуемой практики и правилах аэронавигационного обслуживания см. раздел 1.1.3 диссертации.

грузов, и в рамках которого тесно переплелись различные процессы разработки и принятия международно-правовых норм.

С одной стороны, действительно, международные стандарты являются результатом интенсивной деятельности различных органов ИКАО, включая ее Совет, АНК, группы экспертов и комитеты. Однако было бы вряд ли правильным характеризовать международные стандарты исключительно в качестве актов одностороннего волеизъявления Совета ИКАО, поскольку при таком подходе возникает вполне обоснованный вопрос о том, на каком основании они являются юридически обязательными для государств. Ведь в отличие, например, от уставов (учредительных актов) некоторых других международных организаций, прямо предусматривающих обязанность их государств-членов выполнять решения органов этих организаций⁹⁷, в отношении международных стандартов Чикагская конвенция, как совершенно справедливо отмечалось в международно-правовой литературе⁹⁸, содержит лишь очень общее обязательство государств-членов ИКАО **сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия** правил, стандартов и процедур, касающихся различных аспектов деятельности международной гражданской авиации, и при этом данное обязательство по сотрудничеству распространяется не только на международные стандарты, но и на рекомендуемую практику, не являющуюся обязательной для государств. Только для международных стандартов, действующих над открытым морем, статья 12 Чикагской конвенции однозначно устанавливает обязательство государств-членов ИКАО по их соблюдению⁹⁹.

С другой стороны, статья 90 Чикагской конвенции, предусматривающая вступление международных стандартов в силу только в случае, если в течение определенного периода времени большинство государств-членов ИКАО не

⁹⁷ Например, согласно статье 25 Устава Организации Объединенных Наций, члены ООН «соглашаются, в соответствии с настоящим Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их» (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XII. М., 1956. С. 14).

⁹⁸ Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт АЕРОHELP, 2017. С. 200.

⁹⁹ Согласно статье 12 Чикагской конвенции, над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей конвенцией, и каждое государство- участник конвенции обязуется обеспечить привлечение к ответственности всех лиц, нарушающих действующие регламенты.

уведомят Совет ИКАО о своем несогласии, подтверждает вывод о том, что международные стандарты являются результатом соглашения («молчаливого» соглашения) между государствами. В этой связи следует отметить, что на сегодняшний день в международной договорной практике известны случаи, когда изменения к многосторонним международным договорам принимаются и вступают в силу посредством «молчаливого» одобрения государств-участников приблизительно в том же упрощенном порядке, который предусмотрен статьей 90 Чикагской конвенции для принятия и вступления в силу международных стандартов¹⁰⁰. Между тем, нельзя полностью согласиться с позицией некоторых юристов-международников (например, Г.И. Тункин, Х. Саба)¹⁰¹, по существу приравнивающих международные стандарты к международным договорам, поскольку Приложения к Чикагской конвенции и поправки к ним, которые включают в себя международные стандарты, и на которые распространяется упрощенный порядок принятия, «молчаливого» одобрения и вступления в силу в соответствии со статьей 90 Чикагской конвенцией, не являются, как уже подчеркивалось, неотъемлемой частью международного договора - Чикагской конвенции¹⁰². Думается, более взвешенный подход в отношении международных

¹⁰⁰ Например, статья 24 Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 года предусматривает следующий порядок изменения пределов ответственности авиаперевозчика, установленных данной конвенцией: 1) пределы ответственности авиаперевозчика пересматриваются ИКАО (Советом ИКАО) каждые пять лет с использованием коэффициента инфляции, соответствующего совокупным темпам инфляции за период со времени предыдущего пересмотра, или при первом пересмотре - с даты вступления в силу конвенции; 2) если в результате такого пересмотра делается вывод о том, что коэффициент инфляции превысил десять процентов, то ИКАО уведомляет государств – участников конвенции об изменении пределов ответственности; 3) любое такое изменение вступает в силу через шесть месяцев после уведомления о нем государств – участников; 4) если в течение трех месяцев после уведомления о нем государств - участников большинство государств - участников заявят о своем несогласии, изменение не вступает в силу, и ИКАО передает данный вопрос на рассмотрение совещания государств – участников конвенции; 5) ИКАО незамедлительно уведомляет всех государств – участников конвенции о вступлении в силу любого изменения (Бюллетень международных договоров. 2017. № 10).

Статья V Международной конвенции по регулированию китобойного промысла 1946 года также предусматривает порядок «молчаливого» одобрения государствами-участниками поправок к приложению к конвенции (правил, относящихся к сохранению и использованию поголовья китов), принятых Международной китобойной комиссией (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XIII. М., 1956. С. 370).

¹⁰¹ Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 91; Saba H. L'activite quasi-legislative des institutions specialisees des Nations Unies// Recueil Des Cours. 1964. I. P. 678.

¹⁰² Следует отметить, что в отличие от Чикагской конвенции предшествующий ей международный договор – Парижская Конвенция о регулировании воздушной навигации 1919 года прямо предусматривала в статье 39, что она дополняется приложениями А-Н (содержащими технические правила (стандарты)), которые имеют ту же юридическую силу и вступают в то же время, когда и сама Конвенция (Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 227).

стандартов как результата соглашения между государствами предлагается в работах С.В. Черниченко и Н.Б. Крылова, указывающих на недопустимость ставить знак равенства между международными стандартами и международными договорами и отмечающих, что наличие в основе стандартов соглашений между государствами не делает их тождественными¹⁰³. В частности, С.В. Черниченко обращает внимание, что «сходство сути правотворческого процесса в одном и другом случае (вырабатывается явно выраженное соглашение на основе примерно одинаковой степени согласования) не исключает различий в механизме его подготовки и формах, в которых оно фиксируется»¹⁰⁴.

Таким образом, процесс принятия и вступления в силу международных стандартов проходит в рамках ИКАО и завершается достижением «молчаливого» соглашения между всеми государствами-членами ИКАО. И хотя за всю почти 80-летнюю историю ИКАО не было ни одного случая, когда международный стандарт не вступил бы в силу из-за несогласия большинства государств-членов ИКАО, именно «молчаливое» соглашение государств является конечным этапом процесса, в результате которого появляется норма международного воздушного права – правило поведения обязательное для государств, и именно согласие государств-членов ИКАО, «молчаливо» выраженное в соответствии со статьей 90 Чикагской конвенции, составляет основу юридической обязательности международных стандартов. Сам международный стандарт представляет собой отдельный вид источника международного воздушного права, то есть форму закрепления появившихся в результате «молчаливого» соглашения международно-правовых норм.

Кроме этого, как уже отмечалось ранее, даже после вступления международного стандарта в силу государство-член ИКАО, испытывающее

¹⁰³ Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988. С. 82-129.

¹⁰⁴ Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 159. В частности, профессор А.Н. Талалаев также справедливо замечает, что соглашения между государствами не всегда воплощаются в форме международных договоров, они «могут приобретать форму международного обычая как молчаливого соглашения между государствами или быть выраженными в других формах, не относящихся к этим двум видам» (Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1997. С. 11).

практические трудности с его внедрением, вправе полностью или частично не придерживаться его положений, либо при необходимости принять национальные правила полностью или частично несоответствующие этому стандарту, при условии уведомления ИКАО о таких отклонениях в соответствии со статьей 38 Чикагской конвенции. В том же случае, если государство не направляет указанное уведомление в адрес ИКАО, предполагается, что оно продолжает «молчаливо» соглашаться с международным стандартом и обязано соблюдать его. Как представляется, право государств-членов ИКАО полностью или частично отступать от положений действующих международных стандартов ни в коей мере не должно рассматриваться как подтверждение отсутствия их обязательной силы и отнесение их лишь к так называемому «мягкому праву», а напротив, еще раз свидетельствует о том, что обязательность международных стандартов основывается исключительно на соглашении суверенных государств, которые не могут быть принуждены к выполнению этих стандартов без их согласия.

Вышеизложенное понимание международного стандарта как источника международного воздушного права, содержащего нормы обязательные для государств-членов ИКАО, полностью подтверждается документами и практикой ИКАО, а также текстом самих Приложений к Чикагской конвенции. Так, в официальных письмах ИКАО в адрес государств-членов, посредством которых направляются принятые поправки к Приложениям к Чикагской конвенции, постоянно подчеркивается, что международные стандарты, содержащиеся в Приложениях, имеют обязательную силу в той их части, в отношении которой заинтересованное государство или государства не уведомили о каких-либо различиях в соответствии со статьей 38 Чикагской конвенции¹⁰⁵. В многочисленных резолюциях Ассамблеи ИКАО понятие «стандарт» определяется как «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу

¹⁰⁵ См., например: письмо ИКАО № AN 6/1.1-18/37 от 28 марта 2018 года; письмо ИКАО № EC 6/3-19/51 от 19 июля 2019 года; письмо ИКАО № AN 4/1.2.28-20/35 от 3 апреля 2020 года.

или правилам, единообразное применение которого *считается необходимым* для обеспечения безопасности или регулярности международной аэронавигации, и которое *будут соблюдать Договаривающиеся государства* согласно Конвенции»¹⁰⁶, то есть указывается на обязательность международных стандартов для государств-членов ИКАО. Наконец, в тексте Приложений к Чикагской конвенции всегда существовало и остается четкое разграничение между стандартами, имеющими обязательную силу, с одной стороны, и рекомендуемой практикой, которая не является юридически обязательной для государств, с другой стороны; очевидно, в случае если бы стандарты и рекомендуемая практика обладали бы одинаковым статусом, в таком разграничении не было бы никакой необходимости¹⁰⁷. Вывод о юридической обязательности международных стандартов можно сделать также на основе анализа материалов практики разрешения международных споров в рамках ИКАО и национальной судебной практики¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Резолюция Ассамблеи ИКАО А37-15 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 9958).

¹⁰⁷ Сами формулировки положений международных стандартов, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции, позволяют характеризовать их в качестве полноценных международно-правовых норм, аналогичных тем, которые закреплены непосредственно в тексте самой Чикагской конвенции. Например, согласно пункту 1.2.5.1 Приложения 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Чикагской конвенции, «Договаривающееся государство, выдавшее свидетельство, дает гарантию в том, что его обладатель будет осуществлять права, предусмотренные данным свидетельством или соответствующими квалификационными отметками лишь в том случае, если он сохраняет свою квалификацию, а его опыт последнего времени отвечает требованиям, установленным данным государством.» (Приложение 1 к Конвенции о международной гражданской авиации. Издание четырнадцатое. ИКАО. 2022. С. 1-15). Согласно пункту 3.3.1 Приложения 3 («Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации») к Чикагской конвенции, каждое Договаривающееся государство «создает один или несколько аэродромных и/или других метеорологических органов, отвечающих соответствующим требованиям в отношении предоставления метеорологического обслуживания для удовлетворения нужд международной аэронавигации.» (Приложение 3 к Конвенции о международной гражданской авиации. Издание двадцатое. ИКАО. 2018. С. 3-2). Пункт 3.3 Приложения 13 («Расследование авиационных происшествий и инцидентов») предусматривает: «Государство места события принимает все необходимые меры для сохранения вещественных доказательств и обеспечения надежной охраны воздушного судна и всего находящегося на нем в течение времени, необходимого для расследования. Сохранение вещественных доказательств включает сохранение, путем фотографирования или другими соответствующими способами, любых вещественных доказательств, которые могут быть изъяты, попорчены, утеряны или уничтожены. Охрана включает предохранение от дальнейшего повреждения, проникновения посторонних лиц, хищения и порчи.» (Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации. Издание тринадцатое. ИКАО. 2024. С. 3-1).

В соответствии с пунктом 3.3.4.1 Приложения 19 («Управление безопасностью полетов») государства «создают и осуществляют процесс выявления источников опасности из собранных данных о безопасности полетов.» (Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации. Издание второе. ИКАО. 2016. С. 3-4).

¹⁰⁸ См., например: Application (A) by the State of Qatar “Disagreement on the interpretation and application of the Convention on International Civil Aviation (Chicago 1944) and its Annexes” submitted to ICAO against the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Bahrain, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates on 21/10/2017.

При рассмотрении вопроса о международном стандарте как источнике международного воздушного права следует проводить различие между его юридической обязательностью и его практической реализацией государствами-членами ИКАО. Несмотря на значительный прогресс в области внедрения международных стандартов на национальном уровне, достигнутый за многие годы, к сожалению, на сегодняшний день все еще большое число государств, в частности, в Африке и Тихоокеанском регионе, продолжают испытывать трудности с выполнением положений стандартов. Во многом данные трудности связаны с недостатком технических, финансовых ресурсов и квалифицированных специалистов, необходимых для внедрения стандартов на национальном уровне, и для их преодоления требуется целый комплекс мер в среднесрочной и долгосрочной перспективе, включая развитие экономики и авиатранспортной отрасли на уровне каждого государства, оказание технической и иной помощи через Управление по вопросам наращивания потенциала и внедрения Секретариата ИКАО, расширение регионального сотрудничества, помощь со стороны развитых государств и т.п.. Между тем, определенное влияние на эффективность внедрения международных стандартов оказывает и то, насколько они сбалансированы и учитывают интересы различных по своему экономическому развитию государств. С учетом результатов исследования процесса разработки международных стандартов, проведенного внутри ИКАО в 2017-2018 годах, можно выделить следующие проблемы, которые касаются стандартов, принимаемых на современном этапе, и которые, в конечном счете, влияют на эффективность их внедрения государствами-членами ИКАО¹⁰⁹:

- многие государства-члены ИКАО, не имеющие развитой гражданской авиации, не успевают внедрять на национальном уровне быстро изменяющиеся

См. также решение Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ14-1451 от 9 февраля 2015 года и решение Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ17-31 от 13 марта 2017 года (Информационно-правовая система "Консультант Плюс").

¹⁰⁹ Report on the Evaluation of ICAO Standard-Setting Process (EV/2018/01). P. 20, 31, 35.

международные стандарты, поскольку, зачастую, такие изменения ориентированы, главным образом, на интересы наиболее развитых государств;

- в связи с тем, что в большинстве случаев инициаторами и авторами изменений международных стандартов выступают группы экспертов АНК, членство в которых ограничено, и которые далеко не всегда представляют на справедливой географической основе интересы всего мирового авиационного сообщества, нередко реальная необходимость таких изменений не отражает потребности многих государств;

- из-за ограниченности своих ресурсов к моменту вступления в силу международных стандартов ИКАО не всегда успевает обновлять и разрабатывать технический инструктивный материал, имеющий очень важное значение для внедрения данных стандартов.

Для решения вышеперечисленных проблем в рамках ИКАО предпринимаются определенные меры, включающие, в том числе, более обоснованное и детальное планирование процесса разработки международных стандартов, стимулирование как можно большего числа государств-членов ИКАО участвовать в процессе консультаций по предложениям об изменении международных стандартов, совершенствование работы групп экспертов АНК. Однако, по-видимому, потребуется время и ресурсы ИКАО для достижения желаемых результатов.

Проблемой, также связанной с практической реализацией международных стандартов государствами-членами ИКАО, является полнота и своевременность информирования ИКАО о различиях, существующих между национальными правилами и практикой государств и положениями принятых стандартов. Несмотря на то, что согласно статье 38 Чикагской конвенции, государства-члены ИКАО обязаны незамедлительно уведомлять ИКАО об указанных различиях, на практике многие государства не выполняют свою обязанность либо в силу незаинтересованности в конкретном международном стандарте, либо из-за отсутствия квалифицированных кадров для оценки принятого стандарта, либо из-за нежелания раскрывать перед ИКАО и соответственно перед другими

государствами-членами ИКАО наличие каких-либо различий между национальными правилами и положениями стандарта. В результате ненадлежащего выполнения государствами-членами ИКАО своей обязанности по статье 38 Чикагской конвенции складывается парадоксальная ситуация, когда государство, вроде бы «молчаливо» соглашающееся с международными стандартом, не внедряет его полностью или в части на национальном уровне, и при этом у ИКАО и других государств, а в конечном счете, у авиапредприятий и членов экипажей воздушных судов отсутствует объективная информация о различиях между национальными правилами государства и международными стандартами. Как совершенно справедливо отметил бывший Президент Совета ИКАО доктор Ассад Котайт, указанная ситуация совершенно не допустима в соответствии с принципами, на которых построена Чикагская конвенция¹¹⁰.

В целях решения данной проблемы на основании резолюции Ассамблеи А32-11 с 1 января 1999 года ИКАО начала реализацию Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП)¹¹¹. УППКБП направлена на осуществление контроля за выполнением всеми органами и организациями государств-членов ИКАО своих обязанностей в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и внедрением всех связанных с безопасностью полетов международных стандартов. В рамках УППКБП ИКАО проводит регулярные, обязательные и согласованные проверки (аудиты) состояния безопасности полетов на территориях всех своих государств-членов, обеспечивая транспарентность и гласность результатов проверок с тем, чтобы все государства-члены ИКАО обладали объективной информацией об уровне внедрения каждым из них международных стандартов и осуществлении контроля за обеспечением безопасности полетов. Начиная с 2011 года УППКБП постепенно эволюционировала в более масштабный механизм непрерывного мониторинга

¹¹⁰ Assad Kotaite Is there a Lessening of State Sovereignty or a Real Will to co-operate globally? // Air & Space Law, 1995. No. 6. P. 289.

¹¹¹ Резолюция А32-11 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184).

(МНМ УППКПБ) возможностей государств-членов ИКАО по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов, предусматривающий наряду с проведением ИКАО самих проверок (аудитов) выполнение следующих задач:

- (а) осуществление мониторинга государственных систем контроля за обеспечением безопасности полетов с помощью «онлайновой платформы»;
- (б) проведение различных мероприятий по валидации достигнутого государствами прогресса;
- (в) продолжение работы по оценке эффективности и устойчивости государственных систем контроля за обеспечением безопасности полетов.

По аналогии с УППКПБ с ноября 2002 года ИКАО начала реализацию Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ). В рамках УППАБ ИКАО проводит проверки (аудиты) своих государств-членов в целях оценки их способности осуществлять контроль за обеспечением авиационной безопасности (защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства), реально действующих мер авиационной безопасности в отдельных ключевых аэропортах, а также внедрения государствами-членами ИКАО международных стандартов Приложения 17 к Чикагской конвенции, касающихся защиты международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Таким образом, постоянно указывая в различных формах на обязательность международных стандартов для государств-участников Чикагской конвенции, ИКАО проводит очень большую и важную работу по совершенствованию самого процесса разработки данных стандартов, оказанию помощи государствам по их практической реализации на национальном уровне и мониторингу реального уровня соблюдения стандартов всеми государствами.

Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху

В отличие от международных стандартов вопросам юридической природы и процедуры принятия технических инструкций по безопасной перевозке

опасных грузов по воздуху (далее – «Технические инструкции») уделяется значительно меньше внимания в международно-правовой литературе¹¹². Между тем, учитывая важность грузовых авиаперевозок для мировой экономики и огромную роль, которую играет строгое соблюдение правил перевозки опасных грузов на воздушном транспорте для предотвращения серьезных авиационных происшествий, представляется, что международно-правовые вопросы, касающиеся Технических инструкций, заслуживают более глубокого анализа.

Технические инструкции необходимо рассматривать в тесной связи с Приложением 18 к Чикагской конвенции, содержащим общие положения, регламентирующие безопасную перевозку опасных грузов по воздуху, и определяющим юридический статус Технических инструкций. Приложение 18 к Чикагской конвенции совместно с первым изданием Технических инструкций было разработано Группой экспертов по опасным грузам АНК и принято Советом ИКАО в 1981 году. С целью достижения совместимости с правилами, регулирующими перевозку опасных грузов другими видами транспорта, за основу положений указанного Приложения 18 и Технических инструкций были приняты рекомендации Подкомитета экспертов ООН по перевозке опасных грузов и правила безопасной перевозки радиоактивных веществ Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).

Юридический статус Технических инструкций довольно четко определен в международном стандарте, содержащемся в пункте 2.2.1 Приложения 18 к Чикагской конвенции, и сформулированном следующим образом: «Каждое Договаривающееся государство принимает необходимые меры, чтобы обеспечить соблюдение подробных положений, содержащихся в Технических инструкциях. Кроме того, каждое Договаривающееся государство принимает необходимые меры, чтобы обеспечить соблюдение положений любой поправки к Техническим инструкциям, которая может публиковаться в ходе

¹¹² Среди немногих публикаций, затрагивающих вопросы правового статуса технических инструкций по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху, можно назвать следующую монографию: Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. Kluwer Law International, 2009. P. 63-65.

установленного периода применимости издания Технических инструкций»¹¹³. Из представленной формулировки вытекает вывод о том, что Технические инструкции обязательны для соблюдения государствами-членами ИКАО, то есть они являются одной из форм закрепления норм международного воздушного права. Исключением из этого общего правила могут являться лишь случаи, когда государство уведомляет ИКАО о невозможности выполнения пункта 2.2.1 Приложения 18 на основании статьи 38 Чикагской конвенции. В тех же случаях, когда государство не направляет указанное уведомление в адрес ИКАО, предполагается, что оно признает обязательный характер Технических инструкций.

Технические инструкции и изменения к ним разрабатываются и утверждаются в соответствии с процедурой, согласованной Советом ИКАО 29 июня 1981 года и состоящей из следующих этапов¹¹⁴:

(1) каждое издание Технических инструкций (поправки к ним) разрабатываются Группой экспертов по опасным грузам АНК на основе замечаний государств и международных организаций, а также различных рекомендаций Подкомитета экспертов ООН по перевозке опасных грузов или МАГАТЭ (например, в отношении перевозок радиоактивных материалов);

(2) разработанные проекты Технических инструкций или поправок к ним представляются Группой экспертов по опасным грузам для обсуждения в АНК;

(3) после рассмотрения проекта Технических инструкций или поправок к ним в АНК они утверждаются Советом ИКАО простым большинством голосов и вступают в силу.

Кроме этого, при возникновении необходимости внесения в Технические инструкции срочных поправок, связанных с безопасностью полетов, на основании решения Совета от 19 июня 2009 года в отношении данных поправок может быть применена еще более упрощенная (так называемая «ускоренная»)

¹¹³ Приложение 18 к Конвенции о международной гражданской авиации «Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху». Издание четвертое. ИКАО, 2011. С. 2-1.

¹¹⁴ 103-я сессия Совета ИКАО. Монреаль, 11 мая – 10 июня 1981 года. Протоколы (ICAO Doc. 9347 – C/1063 C-Min. 103/18. P. 133).

процедура их утверждения. В рамках этой процедуры в перерывах между сессиями АНК и Совета ИКАО полномочия по согласованию поправок в Технические инструкции делегируются единолично Председателю АНК при условии информирования и отсутствия возражений со стороны членов АНК, а полномочия по утверждению поправок делегируются лично Президенту Совета ИКАО при условии отсутствия возражений государств-членов Совета¹¹⁵.

Как видно из вышеизложенных процедур, в отличие от международных стандартов проекты Технических инструкций и поправок к ним не проходят процесс консультаций с государствами-членами ИКАО, а для их принятия и вступления в силу не требуется 2/3 голосов членов Совета ИКАО и «молчаливого» согласия всех государств-членов ИКАО в соответствии со статьей 90 Чикагской конвенции. Таким образом, нормы международного воздушного права, закрепленные в Технических инструкциях, являются результатом волеизъявления Совета ИКАО, и их юридическая обязательность основана не на соглашении («молчаливом» согласии) всех государств-членов ИКАО, а на положении уже упомянутого выше международного стандарта, который содержится в пункте 2.2.1 Приложения 18 к Чикагской конвенции.

В свою очередь, в самом Приложении 18 к Чикагской конвенции большинство международных стандартов сформулированы в очень общем виде в качестве бланкетных норм, которые предусматривают наличие более подробных норм в Технических инструкциях. Технические инструкции детально регулируют различные вопросы, касающиеся авиаперевозки опасных грузов, включая их классификацию в соответствии с учетом рекомендаций Подкомитета экспертов ООН по перевозке опасных грузов, требования к упаковыванию, обязанности грузоотправителя и эксплуатанта и т.д.¹¹⁶.

Конечно, как справедливо отмечается в общей теории права, «практика бланкетных норм всегда чревата возможностью неопределенности и произвола

¹¹⁵ Краткое изложение решений Совета. 187-я сессия (С-DEC 187/8, 22/06/09).

¹¹⁶ Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху (ICAO Doc. 9284).

в правовом регулировании»¹¹⁷. Особенно опасны подобная неопределенность и произвол в международных отношениях, когда речь идет о нормах международного воздушного права, которые становятся обязательными для всех государств-членов ИКАО, но к принятию которых сами государства имеют лишь очень ограниченное отношение. Однако, несмотря на указанные риски, государства-члены ИКАО все же взяли на себя обязательства по соблюдению Технических инструкций посредством «молчаливого» согласия с международным стандартом пункта 2.2.1 Приложения 18 к Чикагской конвенции, что, по-видимому, объясняется следующими обстоятельствами:

- невозможность включения положений Технических инструкций, например, в качестве международных стандартов в Приложение 18 к Чикагской конвенции, а применение к ним Советом ИКАО специального, упрощенного, порядка разработки, утверждения и изменения связано с тем, что обычная процедура разработки и принятия международных стандартов, занимающая не менее двух лет, не отвечает потребностям более частого и оперативного обновления Технических инструкций в целях обеспечения безопасности международной гражданской авиации;

- потребность в более оперативном обновлении Технических инструкций возникает также ввиду тесной взаимосвязи перевозок опасных грузов различными видами транспорта и вытекающей из данной взаимосвязи постоянной необходимости поддержания совместимости положений Технических инструкций с правилами, регулирующими перевозку опасных грузов другими видами транспорта (например, Международный кодекс морской перевозки опасных грузов и т.д.), а также соответствующими новыми рекомендациями органов ООН;

- как видно из протоколов обсуждения проектов Приложения 18 к Чикагской конвенции и Технических инструкций в Совете ИКАО, государства-члены рассматривали сами Технические инструкции и упрощенную процедуру

¹¹⁷ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2 / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 230.

их разработки, утверждения и изменения в качестве «принципиального новшества», которое связано исключительно со спецификой регулируемых Техническими инструкциями вопросов, и в будущем не должно распространяться на какие-либо другие сферы сотрудничества в рамках ИКАО¹¹⁸.

Возможно, в будущем будет происходить совершенствование процесса разработки и изменения Технических инструкций в направлении более активного вовлечения государств-членов ИКАО в этот процесс, например, на этапе обсуждения проектов поправок к Техническим инструкциям (по аналогии с процедурой проведения консультаций с государствами-членами ИКАО в отношении проектов новых или измененных международных стандартов до их принятия Советом ИКАО). Но на сегодняшний день почти сорокалетняя практика применения и изменения Технических инструкций подтверждает, что они, хорошо отражая особенность и динамику отношений, регулируемых международным воздушным правом, несомненно, играют важную и позитивную роль в обеспечении безопасности международной гражданской авиации.

Решения международных межправительственных организаций

С развитием института международных межправительственных организаций, в особенности, во второй половине XX столетия непосредственно связано появление в международном праве и, в частности, в международном воздушном праве нового источника - решений (актов) международных организаций.

Юридическая сила и нормативный характер решений международных межправительственных организаций определяются, прежде всего, на основании положений их учредительных актов. Только те решения, которые обладают

¹¹⁸ 103-я сессия Совета ИКАО. Монреаль, 11 мая – 10 июня 1981 года. Протоколы (ICAO Doc. 9347 – C/1063 C-Min. 103/2. P. 14).

обязательной юридической силой и содержат нормы международного права, могут быть отнесены к источникам международного права.

Как совершенно обоснованно подчеркивает С.В. Черниченко, «решения международных (межправительственных) организаций являются источниками международного права в том случае, если они согласно учредительным актам этих организаций имеют обязательный характер и содержат правила, рассчитанные на неоднократное применение, т.е. относятся к нормативным международно-правовым актам»¹¹⁹. Г.М. Вельяминов также отмечает, что юридическую силу решений международных организаций «следует определять исходя прежде всего из учредительных актов конкретной международной организации»¹²⁰.

Решения (резолуции) универсальной международной авиационной организации – ИКАО – являются обязательными только по вопросам ее внутренней жизни (процедурные, финансовые, кадровые вопросы и т.п.). Что касается решений, которые регулируют вопросы функционирования воздушного транспорта и использования воздушного пространства, то есть вопросы существа деятельности международных организаций, и которые при этом имеют обязательную юридическую силу для государств-членов и могут быть отнесены к источникам международного воздушного права, то они принимаются в настоящее время только международными межправительственными организациями на региональном уровне. При этом указанные юридически обязательные решения принимаются как региональными международными организациями с узкой (специализированной) компетенцией, например, в сфере обслуживания воздушного движения (Евроконтроль), так и организациями, в рамках которых осуществляется более широкое межгосударственное экономическое сотрудничество или даже региональная экономическая интеграция.

¹¹⁹ Черниченко С.В. Контурь международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 154.

¹²⁰ Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 584.

Относящиеся к источникам международного воздушного права решения региональных международных организаций могут иметь различные наименования (решения, акты, резолюции, регламенты и др.), которые, однако, не влияют на их обязательную юридическую силу и нормативную природу. Также для характеристики данных решений в качестве источника международного воздушного права не имеет значения порядок их принятия (консенсус, простое или квалифицированное большинство, применение принципа взвешенного голосования и т.д.).

Более подробно решения региональных международных межправительственных организаций – источников международного воздушного права – будут проанализированы в последующих главах диссертации применительно к межгосударственному сотрудничеству по различным вопросам деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства.

Общие выводы

Подводя итог анализа и систематизации источников международного воздушного права, можно еще раз отметить, что они включают в себя как основные, традиционные для международного права, источники – международный договор и международный обычай, так и особые формы – международные стандарты ИКАО. Кроме этого, к источникам международного воздушного права относятся и решения международных межправительственных организаций, обладающие обязательной юридической силой и носящие нормативный характер. Все указанные источники и существующие на сегодняшний день процессы образования норм международного воздушного права в целом достаточно динамичны и учитывают современные реалии развития мировой авиации и интересы различных государств.

Вместе с тем, для достижения действительно высокой степени единообразия регулирования международной гражданской авиации, что в итоге способствует обеспечению безопасности полетов и эффективности

международной аэронавигации, важное значение имеет своевременная и последовательная национально-правовая имплементация всеми государствами-членами ИКАО норм международного воздушного права, содержащихся, в частности, в международных стандартах и Технических инструкциях. К сожалению, на современном этапе многие государства продолжают испытывать трудности в процессе выполнения своих обязательств, основанных на международных стандартах, в связи с чем перед ИКАО стоит важная задача по оказанию им технической, консультативной и иных видов помощи в этом процессе.

1.1.3. Вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права¹²¹

Как уже отмечалось ранее, все акты и документы, принимаемые или утверждаемые в рамках, так называемых, вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм, характеризуются тем, что сами по себе они не содержат норм международного воздушного права, и, следовательно, они не являются юридически обязательными для государств и иных субъектов данной отрасли международного права. Указанные акты и документы выполняют две основные функции:

1) они представляют собой определенный промежуточный этап в процессе образования норм международного воздушного права, и в этой связи сформулированные в них положения, в том или ином виде, могут в последующем сформироваться в качестве международно-правовых норм и найти закрепление в международных стандартах или иных источниках международного воздушного права;

¹²¹ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики// Московский журнал международного права. 2020. № 4. С. 64-80.

2) они являются вспомогательным, но, нередко, очень важным средством, используемым для толкования и применения международно-правовых норм, содержащихся в международных стандартах или иных источниках международного воздушного права.

При этом отсутствие юридической обязательности актов и документов, появляющихся в рамках вспомогательных процессов нормообразования, отнюдь не означает, что они не могут быть довольно эффективным регулятором различных вопросов деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства. Однако, как подчеркивается в международно-правовой литературе, важно не смешивать фактическую действенность подобных актов и документов с их юридической обязательностью. Действенность нормы как таковая не делает ее юридической. Например, «моральные нормы в ряде случаев являются более действенными, чем некоторые юридические нормы, но они продолжают оставаться моральными нормами»¹²².

Таким образом, несмотря на то, что акты и документы, являющиеся результатами вспомогательных процессов образования норм международного воздушного права, не носят юридически обязательного характера, их практическое значение для регулирования соответствующих межгосударственных отношений нельзя недооценивать, и потому учет интересов и максимально возможное участие государств в их подготовке играет важную роль.

Именно в свете изложенных замечаний ниже будут рассмотрены применяющиеся на сегодняшний день вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права и различные вспомогательные средства установления этих норм.

¹²² Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 158.
См. также: Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 1997. P. 92-93.

Резолюции-рекомендации международных авиационных организаций

Международные авиационные межправительственные организации принимают рекомендации по широкому кругу вопросов, входящих в сферу их компетенции.

Среди международных авиационных организаций, конечно, особо следует выделить ИКАО, чья деятельность в области гражданской авиации носит глобальный и универсальный характер как в географическом смысле, так и с точки зрения регулируемых и рассматриваемых ею вопросов. Органы ИКАО – прежде всего, Ассамблея и Совет - принимают резолюции и рекомендации, в частности, по следующим вопросам международного воздушного права: 1) регулирование международной аэронавигации и обеспечение безопасности полетов; 2) экономические (коммерческие) аспекты деятельности воздушного транспорта; 3) унификация правил международных воздушных перевозок; 4) защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность; 5) упрощение формальностей при международных воздушных перевозках; 6) совместное финансирование аэронавигационного обслуживания; 7) использование глобальных спутниковых технологий для целей связи, навигации и организации воздушного движения; 8) вопросы технического сотрудничества и технической помощи в области международной гражданской авиации; 9) охрана окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации. Соответствующие рекомендации, касающиеся аэронавигации и международного воздушного транспорта также принимаются различными специализированными совещаниями (например, аэронавигационные конференции, всемирные авиатранспортные конференции, конференции высокого уровня по безопасности полетов и др.), проводимыми под эгидой ИКАО с участием ее государств-членов.

Резолюции Ассамблеи ИКАО могут затрагивать какой-либо отдельный (специальный) вопрос межгосударственного сотрудничества в области гражданской авиации (например, защита записей и данных, имеющих отношение

к расследованию авиационных происшествий¹²³; признание аттестации тренажерных устройств имитации полетов¹²⁴; решение проблем кибербезопасности в гражданской авиации¹²⁵; сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации¹²⁶ и т.д), либо представлять собой более общий и комплексный по содержанию акт, устанавливающий наиболее важные направления политики ИКАО в той или иной сфере ее деятельности (например, резолюция А41-10 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации», резолюция А41-27 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта», резолюция А41-22 «Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)»¹²⁷ и т.д.).

Международные авиационные организации, функционирующие на региональном уровне (например, Европейская конференция гражданской авиации, Африканская комиссия гражданской авиации, Латиноамериканская комиссия гражданской авиации и др.), также принимают многочисленные рекомендации, адресованные их государствами-членам. Эти рекомендации посвящены организационным, техническим, экономическим и иным вопросам деятельности гражданской авиации соответствующего региона.

В некоторых зарубежных международно-правовых исследованиях резолюциям-рекомендациям международных авиационных организаций, и в особенности, резолюциям Ассамблеи ИКАО приписываются юридические качества, которых они не имеют, и которые, по существу, не предусмотрены учредительными актами этих международных организаций. Так, по мнению доктора Д. Хуанга, резолюции-рекомендации Ассамблеи ИКАО могут

¹²³ Резолюция А40-2 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

¹²⁴ Резолюция А38-10 (Там же).

¹²⁵ Резолюция А41-19 (Там же).

¹²⁶ Резолюция А37-21 (Там же).

¹²⁷ Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184).

порождать правовые обязательства¹²⁸. Аналогичная позиция в отношении юридической природы резолюций-рекомендаций Ассамблеи ИКАО, в том или ином виде, иногда высказывается и юридической службой Секретариата ИКАО, которая, в частности, полагает, что поддержка государством резолюции во время сессии Ассамблеи порождает ожидания ее выполнения этим государством¹²⁹. Кроме этого, как отмечает Секретариат ИКАО, положения резолюций Ассамблеи фактически могут даже ограничивать исключительные полномочия Совета ИКАО по изменению международных стандартов, предусмотренные Чикагской конвенцией¹³⁰.

Несмотря на значительный авторитет резолюций Ассамблеи ИКАО для международного авиационного сообщества, придание им большего юридического значения, чем то, которое определяется Чикагской конвенцией, по нашему мнению, может иметь весьма негативные последствия, создавая риск искажения воли государств-участников Чикагской конвенции и нарушения нормативной основы функционирования самой ИКАО. Как подчеркивается в отечественной международно-правовой доктрине, «юридическая сила постановлений той или иной международной организации определяется тем актом или теми актами, на основании которых существует и действует эта международная организация»¹³¹. При этом если государство по той или иной причине действует в соответствии с рекомендательной резолюцией международной организации, этот факт сам по себе не делает резолюцию

¹²⁸ Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. Kluwer Law International, 2009. P. 187.

¹²⁹ 156-я сессия Совета ИКАО. Монреаль, 22 февраля – 19 марта 1999 года. Краткие протоколы (ICAO Doc. 9738 – C/1127 C-Min. 156/16. P. 195).

¹³⁰ С учетом подпункта к) статьи 49 и подпункта l) статьи 54 Чикагской конвенции принятие международных стандартов и рекомендуемой практики, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции, относится к исключительной компетенции Совета ИКАО, и поэтому Ассамблея не вправе рассматривать данный вопрос. Тем не менее, согласно позиции Секретариата ИКАО, высказанной им в ходе 220-й сессии Совета ИКАО в мае-июне 2020 года, изменения к международным стандартам тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции, касающимся системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA), могут быть приняты Советом ИКАО только после обсуждения и разрешения Ассамблеи ИКАО в том случае, если данные изменения будут отклоняться от положений резолюций 39-й и 40-й сессий Ассамблеи, которые изначально определили основные параметры системы CORSIA (см. рабочий документ 220-й сессии Совета ИКАО «Обновленная информация о работе над системой компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA)» (ICAO Doc. C-WP/15053. 18.05.2020)).

¹³¹ Тункин Г.И. *Теория международного права*. М.: Зерцало, 2000. С. 149.

юридически обязательной для данного государства¹³². Подробный анализ учредительного акта ИКАО - Чикагской конвенции - показывает, что она не содержит каких-либо положений, предоставляющих Ассамблее ИКАО право принимать резолюции, носящие обязательный характер для государств-членов ИКАО, за исключением обязательных резолюций (решений) по внутриорганизационным вопросам. Также, очевидно, что Ассамблея не вправе ограничивать полномочия Совета ИКАО, которыми он наделен на основании Чикагской конвенции. Следовательно, если только резолюция Ассамблеи не затрагивает указанные вопросы внутреннего функционирования ИКАО, она устанавливает лишь пожелания для государств-членов ИКАО и не налагает на них юридических обязательств. Резолюции Ассамблеи ИКАО, носящие рекомендательный характер, не могут ограничивать волю государств, в том числе государств-членов Совета ИКАО, которые вправе самостоятельно решать, будут ли они придерживаться положений данных резолюций.

Что касается решений (резолюций) региональных международных авиационных организаций, то большинство из них также носят рекомендательный характер.

Вместе с тем, рассматривая резолюции-рекомендации международных авиационных организаций в контексте процессов создания и применения норм международного воздушного права, следует отметить, что они играют, хотя и вспомогательную, но весьма важную роль в этих процессах, выполняя следующие функции:

- резолюции-рекомендации могут служить как бы отправным пунктом для договорного процесса, в результате которого могут появиться обязательные для государств нормы международного договора (например, резолюции Ассамблеи ИКАО А21-22 и А22-28, касающиеся выполнения функций государства-регистрации воздушного судна при его аренде, фрахтовании или взаимном обмене, стали основой для разработки поправки к Чикагской конвенции – статьи

¹³² Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. С. 214.

83bis о передаче определенных функций и обязанностей от государства регистрации воздушного судна государству эксплуатанта; многие модельные статьи Типового двустороннего соглашения о воздушном сообщении, разработанные ИКАО и принятые в качестве рекомендации на ее V Всемирной авиатранспортной конференции в 2003 году, впоследствии были использованы государствами и отражены в их двусторонних межправительственных соглашениях о воздушном сообщении);

- единогласно принятые резолюции-рекомендации Ассамблеи ИКАО могут оказывать влияние на создание обычных норм международного воздушного права и в определенных случаях могут служить свидетельством наличия *opinio juris* государств, то есть подтверждением стадии согласования их воли в отношении международного обычая;

- резолюции-рекомендации могут выступать в качестве средств толкования действующих принципов и норм международного воздушного права, способствуя тем самым достижению четкости и единообразия в их применении государствами (например, несмотря на то, что статья 30 Чикагской конвенции указывает, что радиопередающая аппаратура на борту воздушных судов может использоваться только членами летного экипажа, имеющими на то специальное разрешение, резолюция Ассамблеи ИКАО А29-19 содержит толкование данной статьи, согласно которому ее положения фактически не препятствуют использованию мобильных средств связи авиапассажирами для передачи радиосообщений, не связанных с безопасностью полетов)¹³³;

- резолюции-рекомендации могут содержать призыв к государствам ратифицировать различные многосторонние международные договоры по вопросам международного воздушного права, стимулируя таким образом государства к завершению процесса согласования их воли в отношении создания договорных норм и помогая расширять количество участников данных международных договоров (например, резолюция Ассамблеи ИКАО А41-18

¹³³ См. также Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 173.

настоятельно призывает государства-члены, которые еще не сделали этого, стать участниками Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 года, Протокола, изменяющего Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 2014 года и иных международных договоров в области авиационной безопасности¹³⁴).

Рекомендуемая практика

Вместе с международными стандартами ИКАО рекомендуемая практика принимается и изменяется ИКАО в соответствии с Чикагской конвенцией и является составной частью Приложений к ней. Следовательно, рекомендуемая практика касается тех же вопросов деятельности международной гражданской авиации, которые регулируются международными стандартами.

Процедура разработки, рассмотрения, принятия и вступления в силу рекомендуемой практики полностью идентична процедуре, применяемой в отношении международных стандартов. Более того, при обсуждении и принятии поправок к Чикагской конвенции АНК и Совет ИКАО всегда рассматривают данные поправки как единое целое, объединяющие в себе как международные стандарты, так и рекомендуемую практику.

Однако с точки зрения юридической природы рекомендуемая практика коренным образом отличается от международных стандартов. В то время как международные стандарты содержат в себе нормы международного воздушного права, являющиеся юридически обязательными для государств-членов ИКАО, то рекомендуемая практика, в полном соответствии со своим названием, носит лишь рекомендательный характер. Именно такая позиция отражена во всех документах ИКАО, определяющих понятие «рекомендуемая практика» как «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам,

¹³⁴ Резолюция А41-18 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

единообразное применение которого *признается желательным* для обеспечения безопасности, регулярности или эффективности международной авионавигации и которое *будут стремиться соблюдать Договаривающиеся государства* согласно Конвенции»¹³⁵.

Правила авионавигационного обслуживания

Разработка и утверждение правил авионавигационного обслуживания (далее – «ПАНС»¹³⁶) прямо не предусмотрены в Чикагской конвенции, однако в практике деятельности Совета ИКАО данный вид документов появился почти сразу после создания самой ИКАО. Как и в случае с Приложениями к Чикагской конвенции и поправками к ним, предложения в отношении ПАНС могут разрабатываться группами экспертов АНК, специальными исследовательскими (рабочими) группами Секретариата ИКАО или специализированными авионавигационными совещаниями ИКАО, затем проекты ПАНС проходят процессы предварительного и окончательного рассмотрения в АНК и консультаций с государствами. Но в отличие от Приложений к Чикагской конвенции, принимаемых Советом ИКАО двумя третями голосов в соответствии со статьей 90 Чикагской конвенции, ПАНС лишь утверждаются АНК и Президентом Совета от имени Совета и вступают в силу сразу после такого утверждения¹³⁷.

На сегодняшний день существуют семь сборников (документов) ИКАО, содержащих ПАНС по различным вопросам деятельности гражданской авиации:

- Правила авионавигационного обслуживания «Организация воздушного движения» (PANS-ATM) – документ ИКАО 4444;
- Правила авионавигационного обслуживания. «Производство полетов воздушных судов» (PANS-OPS) – документ ИКАО 8168;

¹³⁵ Резолюция Ассамблеи ИКАО А37-15 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 9958)).

¹³⁶ Аббревиатура «ПАНС» основана на наименовании данного вида документов на английском языке – Procedures for Air Navigation Services (PANS).

¹³⁷ Указанный порядок утверждения ПАНС основан на решении Совета ИКАО от 15 марта 1999 года (Summary of Decisions, Council – 156th session (C-DEC 156/12, 16/03/99)).

- Правила аэронавигационного обслуживания «Подготовка персонала» (PANS-TRG) – документ ИКАО 9868;
- Правила аэронавигационного обслуживания. «Аэродромы» (PANS-Аэродромы) – документ ИКАО 9981;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Управление аэронавигационной информацией» (PANS-AIM) – документ ИКАО 10066;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Управление информацией» (PANS-IM) – документ ИКАО 10199;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Сокращения и коды ИКАО» (PANS-ABC) – документ ИКАО 8400.

С точки зрения их юридической природы ПАНС носят рекомендательный характер, что прямо указано в каждом из вышеперечисленных документов ИКАО, содержащих ПАНС¹³⁸. При этом выделение ПАНС в качестве отдельной категории документов, утверждаемых органами ИКАО, вместо включения их положений в качестве международных стандартов или рекомендуемой практики в Приложения к Чикагской конвенции, в основном, обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, ПАНС могут содержать материал, который еще не достиг уровня проработки и стабильности, необходимого для приобретения статуса международных стандартов или даже рекомендуемой практики¹³⁹. Данное обстоятельство не исключает возможности достижения ПАНС соответствующего уровня стабильности и превращения положений ПАНС в международные стандарты или рекомендуемую практику в будущем. Например, действовавшие ранее ПАНС, касающиеся поиска и спасания, были отменены после принятия Советом ИКАО Приложения 12 («Поиск и спасание») к Чикагской конвенции.

¹³⁸ Например, Документ 10066 Правила аэронавигационного обслуживания «Управление аэронавигационной информацией». Издание первое. ИКАО, 2018. С. (viii).

¹³⁹ См.: Air Navigation Commission working paper “Development of standards and recommended practices (SARPS), procedures for air navigation services (PANS), regional supplementary procedures (SUPPS), manuals and circulars (ICAO Doc. AN-WP/8827. 31/10/13).

Во-вторых, ПАНС могут включать более детализированный, по сравнению с международными стандартами, материал, который необходим для иллюстрации основных принципов, заложенных в соответствующих Приложениях к Чикагской конвенции, и в частности, оказания пользователям помощи в применении международных стандартов. Например, в Приложении 11 («Обслуживание воздушного движения») к Чикагской конвенции, устанавливающим международные стандарты в отношении выбора минимумов эшелонирования для применения в заданной части воздушного пространства, при этом отмечается, что подробные данные о действующих минимумах эшелонирования, предписываемых ИКАО, содержатся в Правилах аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения» (PANS-ATM)¹⁴⁰.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие их юридической обязательности, положения ПАНС имеют весьма важное значение для упорядоченного и единообразного функционирования различных элементов системы международной гражданской авиации, и поэтому ведомства гражданской авиации, органы обслуживания воздушного движения, эксплуатанты и иные службы и организации государств-членов ИКАО стараются придерживаться ПАНС в своей деятельности. Не случайно, в резолюциях Ассамблеи ИКАО неоднократно подчеркивалось, что эффективное выполнение ПАНС, наряду с международными стандартами и рекомендуемой практикой, способствует безопасному, надежному и устойчивому развитию международной гражданской авиации¹⁴¹.

В целом позитивно оценивая роль ПАНС в рамках процессов создания и применения норм международного воздушного права, следует отметить, что, с одной стороны, ПАНС, детализируя положения, содержащиеся в международных стандартах, конечно, помогают государствам более точно

¹⁴⁰ Пункт 3.4 Приложения 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». Издание пятнадцатое. ИКАО, 2018. С. 3-4.

¹⁴¹ Например: резолюция Ассамблеи ИКАО А38-11 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10022)); резолюция Ассамблеи ИКАО А39-22 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

применять данные положения. Однако, с другой стороны, ПАНС все же остаются документами, носящими рекомендательный характер, и в этой связи наметившаяся в последнее время в ИКАО тенденция принятия более упрощенных и общих международных стандартов за счет переноса более детальных положений в ПАНС несет в себе риск ослабления нормативной основы международного воздушного права и снижения эффективности регулирования различных вопросов деятельности международной гражданской авиации и в итоге, может препятствовать достижению максимального единообразия этого регулирования.

Дополнительные региональные правила

Как и ПАНС, дополнительные региональные правила ИКАО (далее – «САПС»¹⁴²) носят рекомендательный характер, а процедура их утверждения аналогична процедуре, применяемой в отношении ПАНС. Однако при этом, если ПАНС предназначены для применения в глобальном масштабе, то САПС и поправки к ним разрабатываются на региональных аэронавигационных совещаниях с целью учета специфики аэронавигации и применения в отдельных аэронавигационных регионах ИКАО.

На сегодняшний день действуют следующие САПС для соответствующих регионов ИКАО¹⁴³:

- Дополнительные региональные правила региона Африки и Индийского океана (AFI);
- Дополнительные региональные правила Карибского региона (CAR);
- Дополнительные региональные правила Европейского региона (EUR);
- Дополнительные региональные правила региона Ближнего Востока и Азии (MID/ASIA);

¹⁴² Аббревиатура «САПС» основана на наименовании данного вида документов на английском языке – Regional Supplementary Procedures (SUPPS).

¹⁴³ Дополнительные региональные правила (ICAO Doc. 7030).

- Дополнительные региональные правила Североамериканского региона (NAM);
- Дополнительные региональные правила Североатлантического региона (NAT);
- Дополнительные региональные правила Тихоокеанского региона (PAC);
- Дополнительные региональные правила Южноамериканского региона (SAM).

Глобальные планы ИКАО

Появление первых глобальных планов ИКАО относится к 90-м годам XX столетия и полностью согласуется с основными целями и задачами ИКАО, установленными Чикагской конвенцией. В частности, статья 44 Чикагской конвенции ставит целью ИКАО «содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта»¹⁴⁴.

На сегодняшний день существуют три глобальных плана ИКАО: Глобальный аэронавигационный план (далее – «ГАНП»), Глобальный план обеспечения безопасности полетов (далее – «ГПБП») и Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (далее – «ГПАБ»). ГАНП, ГПБП и ГПАБ служат средством реализации стратегических целей ИКАО и направлены на обеспечение безопасных, надежных и экономически эффективных авиаперевозок, не наносящих вред окружающей среде.

ГАНП помогает государствам-членам и регионам ИКАО определить их приоритетные задачи в области аэронавигации в пятнадцатилетней перспективе. ГАНП предоставляет всем государствам комплексный «инструмент» планирования в поддержку согласованной глобальной аэронавигационной системы, определяет все имеющиеся на сегодняшний день потенциальные усовершенствования аэронавигационных средств, содержит подробную информацию о технологиях наземных и бортовых радиоэлектронных средств

¹⁴⁴ Статья 44 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

следующего поколения, которые будут использоваться во всем мире. Тем самым, ГАНП является ориентиром для государств-членов ИКАО при принятии ими стратегических решений в целях своего индивидуального планирования в сфере аэронавигации. В настоящее время действует седьмое издание ГАНП, утвержденное Советом ИКАО в 2022 году, и представленное полностью в интерактивном формате на официальном портале ИКАО¹⁴⁵.

ГПБП определяет стратегию, которая способствует приоритизации и постоянному повышению уровня безопасности полетов. Содержащаяся в ГПБП глобальная «дорожная карта» обеспечения безопасности полетов служит планом действий по оказанию помощи государствам-членам ИКАО и международному авиационному сообществу в целом в достижении целей ГПБП путем предоставления структурированной общей системы ориентиров. Действующее на сегодняшний день третье издание ГПБП 2023-2025 гг. утверждено Советом ИКАО в 2022 году и ставит в качестве желательной цели сведение к нулю числа погибших в авиационных происшествиях при коммерческих авиаперевозках к 2030 году и поддержание такого уровня в последующие годы¹⁴⁶.

ГПАБ устанавливает согласованные на международном уровне приоритетные действия, задачи и цели в области авиационной безопасности, то есть в области обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность. ГПАБ обеспечивает основу для совместной работы государств-членов ИКАО, авиационной отрасли и самой ИКАО с общей целью повышения уровня авиационной безопасности во всем мире и достижения следующих ключевых приоритетных результатов: а) улучшение осведомленности о рисках и реагирования на них; б) развитие культуры авиационной безопасности и возможностей человека; в) расширение технических ресурсов и поощрение инноваций; г) усовершенствование надзора

¹⁴⁵ The Global Air Navigation Plan Portal (<https://www4.icao.int/ganpportal/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

¹⁴⁶ Глобальный план обеспечения безопасности полетов, 2023-2025 (ICAO Doc. 10004).

и контроля качества; д) развитие сотрудничества и поддержки. ГПАБ является относительно новым документом, одобренным Советом лишь в 2017 году¹⁴⁷.

Все три вышеперечисленных глобальных плана взаимно дополняют друг друга. Например, ГАНП за счет усовершенствований в различных авиационных технических системах обеспечивает достижение целей в рамках ГПБП и ГПАБ путем повышения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности аэронавигационной системы, а ГПАБ, в свою очередь, способствует реализации концепции ГПБП сведения к нулю числа погибших в авиационных происшествиях.

Как уже отмечалось, ГАНП, ГПБП и ГПАБ утверждаются или одобряются Советом ИКАО, а ГАНП и ГПБП дополнительно одобряются резолюцией Ассамблеи ИКАО. Конечно, все три глобальных плана носят общий рекомендательный характер, однако они являются важным ориентиром при планировании деятельности ИКАО, в том числе, в области разработки и принятия международных стандартов и иных документов, а также помогают государствам-членам ИКАО правильно расставлять приоритеты при осуществлении регулирования деятельности в области международной гражданской авиации на национальном и региональном уровнях.

Региональные аэронавигационные планы

Региональные аэронавигационные планы (далее – «РАНП») содержат подробную информацию о средствах, службах и процедурах, необходимых для обеспечения международной аэронавигации в соответствующих регионах ИКАО. РАНП направлены, в частности, на решение следующих задач:

- планирование и внедрение аэронавигационных систем в конкретном регионе (регионах) в соответствии с согласованными рамками глобального и регионального планирования¹⁴⁸;

¹⁴⁷ Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (ICAO Doc. 10118).

¹⁴⁸ Более подробно об аэронавигационных регионах ИКАО см. раздел 1.2 диссертации.

- РАНП используются в качестве информационного документа, возлагающего ответственность на государства за предоставление аэронавигационных средств и служб в пределах конкретных зон;

- РАНП содержат требования к средствам и службам, которые должны быть внедрены государствами в соответствии с региональными аэронавигационными соглашениями;

- РАНП содержат положения, которым государства могут следовать при составлении программ предоставления своих аэронавигационных средств и служб при гарантии того, что средства и службы, предоставляемые в соответствии с планом, будут вместе со средствами и службами других государств создавать интегрированную систему, надлежащим образом удовлетворяющую потребности обозримого будущего;

- РАНП могут служить основой для сборов за аэронавигационное обслуживание, предоставляемое или обеспечиваемое пользователям воздушного пространства.

Существуют следующие РАНП: (а) РАНП Африки и Индийского океана (AFI ANP); (б) РАНП Карибского и Южноамериканского регионов (CAR/SAM ANP); (в) РАНП Европейского региона (EUR ANP); (г) РАНП региона Ближнего Востока (MID ANP); (д) РАНП региона Азии и Тихоокеанского региона (APAC ANP); (е) РАНП Североамериканского региона (NAM ANP); (ж) РАНП Североатлантического региона (NAT ANP).

18 июня 2014 года Совет ИКАО принял решение о том, что все РАНП должны издаваться в трех томах, для каждого из которых предусматривается отдельная процедура утверждения и внесения изменений¹⁴⁹.

Так, поскольку первый том РАНП содержит наиболее стабильные положения, связанные с планированием и внедрением аэронавигационных средств и служб, изменения к нему должны утверждаться Советом ИКАО, либо от его имени Президентом Совета. При этом данные изменения к РАНП могут

¹⁴⁹ Краткое изложение решений Совета. 202-я сессия (C-DEC 202/4, 23/06/14).

быть предложены любым государством-членом ИКАО или группой государств и переданы через соответствующее региональное бюро ИКАО Генеральному секретарю ИКАО, который затем направляет их тем государствам, чьи интересы могут быть затронуты указанными изменениями. В случае отсутствия возражений в отношении представленных изменений к РАНП со стороны каких-либо государств они утверждаются Президентом Совета ИКАО, а при наличии возражений - изменения к РАНП передаются на рассмотрение соответствующей региональной группе планирования и осуществления проектов ИКАО¹⁵⁰ и затем АНК, и в этом случае лишь после положительного решения АНК изменение к РАНП рекомендуется для утверждения Советом ИКАО.

В отношении второго тома РАНП, содержащего более «динамичные» и изменяющиеся положения, изменения согласуются и принимаются в рамках соответствующей региональной группы планирования и осуществления проектов ИКАО без участия Совета ИКАО. И лишь в случаях, когда государства не могут достигнуть соглашения по поводу изменения второго тома РАНП на уровне указанной региональной группы, возникшая проблема представляется на рассмотрение АНК, которая затем дает рекомендации Совету ИКАО по поводу изменения РАНП.

Что касается третьего тома РАНП, то изменения к нему полностью относятся к компетенции соответствующей региональной группы планирования и осуществления проектов ИКАО.

В связи с вышеизложенной процедурой утверждения и изменения РАНП в некоторых зарубежных международно-правовых исследованиях делаются попытки преувеличить правовой статус РАНП, характеризуя их в качестве разновидности соглашения между государствами, имеющего для них

¹⁵⁰ Региональные группы по планированию и осуществлению проектов ИКАО (PIRG) были созданы Советом ИКАО в качестве форума сотрудничества государств соответствующего региона в целях определения региональных приоритетов и показателей, относящихся к авионавигации. Например, Российская Федерация участвует в работе Европейской группы по планированию и осуществлению проектов, которая с 2019 года носит название «Европейская группа планирования авиационных систем». Более подробно об указанных региональных группах см. раздел 3.3 диссертации.

обязательную юридическую силу¹⁵¹. Однако ни Чикагская конвенция, ни сами РАНП не содержат каких-либо положений, поддерживающих данный вывод о юридической обязательности РАНП. Напротив, в более ранних изданиях РАНП прямо указывалось, что в них «содержатся рекомендации, которые правительства могут использовать в процессе планирования предоставления своих аэронавигационных средств и служб...»¹⁵². В другом документе ИКАО, касающемся регионального сотрудничества, а именно в Директивах региональным аэронавигационным совещаниям и правилах процедуры их проведения также отмечается, что РАНП содержат рекомендации для государств соответствующего региона ИКАО¹⁵³.

Что касается самой процедуры утверждения и изменения РАНП, то она, хотя внешне и напоминая процедуру достижения соглашения между государствами в рамках международной организации (ИКАО), на практике очень сильно зависит от односторонних решений различных органов ИКАО. В частности, профессор Ю.Н. Малеев справедливо обращает внимание на довольно широкие права Генерального секретаря ИКАО и АНК по определению порядка действий и принятию окончательных решений в отношении поправок к РАНП¹⁵⁴.

Между тем, несмотря на рекомендательный характер РАНП, они играют важную роль в регулировании международной аэронавигации. РАНП обеспечивают взаимосвязь между международными стандартами, рекомендуемой практикой ИКАО и ГАНП, с одной стороны, и национальными планами государств и фактическими результатами внедрения универсальных норм и рекомендаций ИКАО на национальном уровне, с другой стороны.

¹⁵¹ Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 162.

¹⁵² См., например: Аэронавигационный план. Европейский регион. Том I. 2001. С. 0-1 (ICAO Doc. 7754).

¹⁵³ Директивы региональным аэронавигационным совещаниям и правила процедуры их проведения. С. 4 (ICAO Doc. 8144 – AN/874-6).

¹⁵⁴ Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 98.

Руководства, циркуляры и инструктивные материалы ИКАО

В практике регулирования деятельности международной гражданской авиации различные руководства, циркуляры и инструктивные материалы ИКАО занимают значительное место как с точки зрения их количества и объема, так и в связи с важностью рассматриваемых в них вопросов.

Руководства ИКАО (*Manuals*) содержат подробный инструктивный и информационный материал, содействующий единообразному применению международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО или касающийся отдельных вопросов деятельности гражданской авиации¹⁵⁵. Так, в частности, Руководство по авиационной медицине имеет важное значение для единообразного применения международных стандартов и рекомендуемой практики Приложения 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Чикагской конвенции¹⁵⁶, а Руководство по авиационной метеорологии обобщает и дополняет положения Приложения 3 («Метеорологическое обеспечение международной авиации») к Чикагской конвенции¹⁵⁷. В свою очередь, например, целью Руководства по регулированию международного воздушного транспорта является лишь предоставление объективного информационного материала по вопросам регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта¹⁵⁸, поскольку какие-либо международные стандарты ИКАО по данным вопросам крайне ограничены.

Циркуляры ИКАО (*Circulars*) предназначены для распространения специализированной информации, представляющей интерес для государств-членов ИКАО, могут содержать рекомендации и примеры передовой практики в какой-либо сфере деятельности гражданской авиации¹⁵⁹. Например, информация циркуляра 347 «Принципы внедрения слежения за воздушными судами» основана на используемой в авиационной отрасли передовой практике и опыте

¹⁵⁵ См. Издательские правила ИКАО (ICAO Doc. 7231).

¹⁵⁶ Руководство по авиационной медицине (ICAO Doc. 8984 AN/895).

¹⁵⁷ Руководство по авиационной метеорологии (ICAO Doc. 8896).

¹⁵⁸ Руководство по регулированию международного воздушного транспорта (ICAO Doc. 9626).

¹⁵⁹ См. Издательские правила ИКАО (ICAO Doc. 7231).

применения уже существующих или перспективных технологий слежения за воздушными судами¹⁶⁰. Таким образом, в отличие от руководств ИКАО, роль циркуляров носит в большей степени информационный характер, хотя в некоторых случаях систематизированная в них информация может быть полезна государствам, в том числе, для толкования и применения норм международного воздушного права.

Инструктивные материалы ИКАО (*Guidance*) также содержат необходимые рекомендации и практическую информацию для государств-членов ИКАО. Однако в отличие от руководств и циркуляров, эти рекомендации и информация могут касаться более широкого круга вопросов, входящих в компетенцию ИКАО, и не затрагивать технические аспекты применения международных стандартов и рекомендуемой практики. В частности, инструктивный материал ИКАО был утвержден по различным вопросам охраны окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации (например, Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом¹⁶¹ или Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха¹⁶²). В свете событий, связанных с коронавирусной пандемией и ее влиянием на мировой воздушный транспорт, 1 июня 2020 года был утвержден Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19, в целях предоставления государствам и авиационной отрасли комплексных рекомендаций по снижению рисков для авиапассажиров и авиационного персонала в период пандемии¹⁶³.

За некоторыми исключениями, все вышеперечисленные документы утверждаются Генеральным секретарем ИКАО и представляются государствам

¹⁶⁰ Принципы внедрения слежения за воздушными судами (ICAO Cir. 347).

¹⁶¹ Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом (ICAO Doc. 9829 AN/451).

¹⁶² Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха (ICAO Doc. 9884).

¹⁶³ Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19 (письмо ИКАО № EC 2/76-20/67, EC 6/3, AN 13/35 от 8 июня 2020 года).

в форме официальных публикаций ИКАО¹⁶⁴. Все эти документы носят рекомендательный характер, однако их вспомогательное значение для толкования и применения норм международного воздушного права, содержащихся, прежде всего, в международных стандартах, может быть настолько велико, что, например, без соответствующих руководств ИКАО ведомства гражданской авиации государств-членов ИКАО зачастую бывает практически очень сложно внедрить на национальном уровне принятые международные стандарты. Именно поэтому, с одной стороны, постоянная работа экспертов и Секретариата ИКАО по изданию и обновлению руководств, циркуляров и инструктивного материала, несомненно, необходима и очень полезна. Однако, с другой стороны, следует учитывать, что наполнение содержания всех указанных документов ИКАО все более существенными положениями за счет упрощения международных стандартов, может иметь весьма негативные последствия для интересов государств, поскольку данные документы утверждаются только Генеральным секретарем ИКАО без какого-либо участия государств-членов ИКАО.

Общие выводы

Оценивая существующие на сегодняшний день вспомогательные процессы образования норм в международном воздушном праве можно отметить, что в последнее время в рамках ИКАО стали заметны упрощение и ускорение процессов нормообразования. Происходит это за счет переноса многих существенных положений из обязательных актов в рекомендательные акты и документы либо за счет отстранения государств от участия в этих процессах. Намечившиеся тенденции могут иметь весьма негативные последствия для интересов самих государств, достижения единообразия правил, стандартов и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в итоге даже создавать угрозу для безопасности полетов во всем мире.

¹⁶⁴ Например, ввиду большого значения Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19 был утвержден Советом ИКАО.

Представляется, что вспомогательные процессы образования норм в международном воздушном праве должны лишь помогать данному процессу и ни в коем случае не являться заменой основных процессов, в результате которых появляются международно-правовые нормы.

1.1.4. Особая роль Чикагской конвенции в рамках международного воздушного права. Вопрос об автономности основанного на Чикагской конвенции правопорядка¹⁶⁵

Особая роль Чикагской конвенции в международном воздушном праве и ее важное значение в качестве международно-правовой основы регионального сотрудничества государств связаны со следующими обстоятельствами.

Во-первых, из всех международных договоров, действующих в международном воздушном праве, в Чикагской конвенции участвует наибольшее число государств (193 государства). Все государства, которые участвуют в различных механизмах сотрудничества на региональном уровне, одновременно являются участниками Чикагской конвенции.

Во-вторых, как указано в самой Чикагской конвенции, участвующие в ней государства признают, что она отменяет все обязательства и соглашения между ними, несовместимые с ее положениями, и обязуются не принимать на себя любые такие обязательства и не вступать в подобные соглашения¹⁶⁶.

В-третьих, из всех универсальных международных договоров именно Чикагская конвенция регулирует наиболее широкий спектр вопросов международной аэронавигации и деятельности воздушного транспорта с тем, чтобы «международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и

¹⁶⁵ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Источники международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики// Московский журнал международного права. 2020. № 3. С. 64-90; Баталов А.А. Ответственность в международном воздушном праве: проблемы теории и практики// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 5. С. 106-130.

¹⁶⁶ Статья 82 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

упорядоченным образом, и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично»¹⁶⁷. Так, Чикагская конвенция, подтверждая принцип полного и исключительного суверенитета государства над его воздушным пространством, устанавливает правовые основы международных полетов над государственной территорией и за ее пределами, закрепляет различные меры содействия аэронавигации, регламентирует вопросы государственной регистрации воздушных судов, содержит требования, подлежащие соблюдению в отношении воздушных судов, положения, касающиеся аэропортов и усовершенствования аэронавигационных средств, положения, ограничивающие применение оружия против гражданских воздушных судов. Неслучайно, в международно-правовой литературе Чикагскую конвенцию называют «кодексом международных полетов»¹⁶⁸.

И, наконец, в-четвертых, Чикагская конвенция содержит нормы, учреждающие ИКАО – универсальную международную межправительственную организацию системы ООН, которая сама оказывает огромное влияние на развитие международного воздушного права. При этом ввиду подобного «двойного» назначения Чикагской конвенции как универсального международного договора международного воздушного права и учредительного акта ИКАО членство любого государства в ИКАО всегда неразрывно связано с соблюдением им международно-правовых обязательств, касающихся не только функционирования указанной организации, но и многих других вопросов аэронавигации и деятельности воздушного транспорта, регулируемых Чикагской конвенцией.

Несмотря на то, что с момента принятия Чикагской конвенции прошло уже 80 лет, закрепленные в ней принципы и нормы не теряют своей актуальности и продолжают оставаться важным и эффективным регулятором

¹⁶⁷ Там же. Преамбула конвенции.

¹⁶⁸ Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. С. 27.

межгосударственных отношений в области гражданской авиации. Данный факт неоднократно подчеркивается и в документах ИКАО, и в международно-правовой доктрине¹⁶⁹.

Обязательства государств, установленные Чикагской конвенцией, можно разделить на три основных группы.

К первой группе относятся наиболее важные международно-правовые обязательства, непосредственно связанные с принципом полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией. Оставляя в стороне общий вопрос о понятии суверенитета, хорошо исследованный в отечественной и зарубежной правовой литературе, необходимо лишь отметить, что при раскрытии содержания государственного суверенитета на воздушное пространство в международно-правовой доктрине выделяют следующие права, которые осуществляет государство: а) права, относящиеся к регулированию воздушных передвижений в пределах территории государства; б) права, относящиеся к регулированию коммерческой деятельности авиапредприятий, действующих на территории данного государства; и в) права, относящиеся к осуществлению административной, гражданской, уголовной и иной юрисдикции государства по отношению к воздушным судам, их экипажам и находящимся на этих судах пассажирам, грузам и почте¹⁷⁰. Иными словами, согласно указанному пониманию государственного суверенитета на воздушное пространство, государство регулирует любую деятельность авиации в пределах своей территории и своего воздушного пространства, включая эксплуатацию и полеты воздушных судов, эксплуатацию беспилотных авиационных систем, определение приоритетов в использовании воздушного пространства, деятельность авиационного

¹⁶⁹ См., например: резолюция Ассамблеи ИКАО А41-27 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184); Resolution adopted by the ICAO Council to mark the 70th anniversary of the signing of the Convention on International Civil Aviation (ICAO C-Dec Extraordinary 20/01/15); Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty/ Edited by Mendes de Leon P. and Buissing N. Kluwer Law International, 2019. P. XIV.

¹⁷⁰ Например, см.: Международное воздушное право, книга 1/ Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука. 1980. С. 42; Верещагин А.Н. Основные проблемы международного воздушного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1971. С. 12.

персонала, авиапредприятий, аэропортов, организаций по ОВД, ремонту и обслуживанию авиационной техники, обучению и подготовке членов летных экипажей и иных авиационных специалистов, функционирование систем ОВД и иной авиационной инфраструктуры, сертификацию авиационной техники и иных авиационных объектов, расследование авиационных происшествий и инцидентов и т.п.. Это находит отражение в следующих положениях Чикагской конвенции:

- установление строго разрешительного порядка и условий для выполнения над территорией или на территорию государств-участников регулярных международных воздушных сообщений, то есть серии полетов, которым присущи следующие особенности: а) осуществление через воздушное пространство над территорией более чем одного государства; б) осуществление воздушными судами с целью перевозки пассажиров, почты или груза за вознаграждение, и доступность каждого полета для любого лица; и в) выполнение перевозки между одними и теми же двумя или более пунктами либо в соответствии с опубликованным расписанием, либо рейсами настолько регулярными или частыми, что они представляют собой явную систематическую серию (поскольку с учетом данного определения под международными воздушными сообщениями понимаются такие международные полеты воздушных судов, которые выполняются для перевозок пассажиров, грузов и почты с коммерческими целями, предмет международно-правового регулирования воздушных сообщений составляют вопросы коммерческой деятельности воздушного транспорта в связи с осуществлением международных авиаперевозок)¹⁷¹;

- несмотря на установление статьей 5 Чикагской конвенции определенной свободы в отношении нерегулярных полетов над территорией или на территорию государств-участников, практика её применения большинством

¹⁷¹ Статья 6 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

Определение понятия «регулярное международное воздушное сообщение» было принято Советом ИКАО и содержится в документе ИКАО Дос. 9587. Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта. ИКАО, 2017. С. 1-13 – 1-14.

государств пошла по пути сохранения разрешительного порядка даже для выполнения данного вида полетов¹⁷²;

- установление строго разрешительного порядка для полетов беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве государства¹⁷³;

- право государства по соображениям военной необходимости или общественной безопасности запрещать или ограничивать полеты воздушных судов над определенными зонами своей территории (запретными зонами), либо временно запрещать полеты над всей своей территорией или ее частью в период чрезвычайного положения или в интересах общественной безопасности при условии, что указанные запреты и ограничения применяются к воздушным судам всех государств-участников, независимо от их национальности¹⁷⁴;

- положение о том, что законы и правила государства, касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, либо касающиеся эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах территории данного

¹⁷² В соответствии со статьей 5 Чикагской конвенции, касающейся нерегулярных полетов, каждое Договаривающееся государство соглашается, что все воздушные суда других Договаривающихся государств, не являющиеся воздушными судами, занятыми в регулярных международных воздушных сообщениях, имеют право осуществлять полеты на его территорию или транзитные беспосадочные полеты через его территорию и совершать посадки с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения и при условии, что государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать совершения посадки. Кроме этого, согласно статье 5, такие воздушные суда также пользуются «привилегией принимать на борт или выгружать пассажиров, груз или почту при условии, что любое государство, где производится такая погрузка или выгрузка, имеет право устанавливать такие правила, условия или ограничения, какие оно может счесть желательными» (Конвенция о международной гражданской авиации (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006)).

Как уже обращалось внимание в разделе 1.1.2 диссертации, практика применения большинством государств статьи 5 Чикагской конвенции пошла по пути установления разрешительного порядка для выполнения нерегулярных полетов. При этом государства требуют получения разрешения не только при принятии на борт или выгрузки пассажиров, груза или почты, но и при пролете их территории и совершении посадок с некоммерческими целями.

По данному вопросу см., напр.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения. 1986. С. 112-117; Грязнов В.С., Малеев Ю.Н. Правовые основы международных воздушных сообщений. М.: МИИГА МГА. 1987. С. 22; Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука. 1988. С. 41-45; Зиневич А.В. Правовая регламентация нерегулярных международных полетов гражданских воздушных судов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 1978. С. 12; Shawcross and Beaumont Air Law. London: Butterworths. 1966. P. 201.

¹⁷³ Статья 8 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

¹⁷⁴ Там же. Статья 9.

государства, должны применяться ко всем воздушным судам без различия их национальности¹⁷⁵;

- обязанность государства принимать меры для обеспечения того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полет или маневрирующее в пределах его территории, соблюдало действующие в данном государстве правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов¹⁷⁶;

- право государства на проведение досмотра на своей территории воздушных судов других государств-участников Чикагской конвенции при их прибытии или убытии и право на проверку удостоверений и других документов, которые должны быть на их борту¹⁷⁷;

- обязанность государства принимать меры по оказанию помощи воздушным судам, терпящим бедствие на его территории¹⁷⁸;

- обязанность государства, на территории которого произошло авиационное происшествие, назначить и провести расследование данного происшествия¹⁷⁹;

- обязанность государства по предоставлению на своей территории аэропортов, радиослужб, метеорологических служб и других аэронавигационных средств для содействия международной аэронавигации¹⁸⁰;

- право государства регулировать или запрещать в целях соблюдения общественного порядка и безопасности авиаперевозку на свою территорию или над своей территорией каких-либо предметов при условии, что указанные запреты и ограничения применяются к воздушным судам всех государств-участников, независимо от их национальности¹⁸¹;

- обязанность государства по предотвращению не вызванных необходимостью задержек на своей территории воздушных судов, экипажей,

¹⁷⁵ Там же. Статья 11.

¹⁷⁶ Там же. Статья 12.

¹⁷⁷ Там же. Статья 16.

¹⁷⁸ Там же. Статья 25.

¹⁷⁹ Там же. Статья 26.

¹⁸⁰ Там же. Статья 28.

¹⁸¹ Там же. Статья 35.

пассажиров и груза, в особенности при применении законодательства, касающегося иммиграции, карантина и таможенного контроля¹⁸².

Обязательства государств по соблюдению вышеперечисленных положений Чикагской конвенции дополняются их обязательствами по выполнению соответствующих международных стандартов ИКАО. Так, например, установление государством правил полетов и маневрирования в отношении воздушных судов, совершающих полеты в пределах его территории, должно осуществляться в соответствии с международными стандартами Приложения 2 («Правила полетов») к Чикагской конвенции, предоставление государством на своей территории аэропортов, метеорологических служб и аэронавигационных средств – в соответствии, в том числе, с международными стандартами Приложения 3 («Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации»), Приложения 11 («Обслуживание воздушного движения») и Приложения 14 («Аэродромы») к Чикагской конвенции, а расследование авиационных происшествий на своей территории – с соблюдением международных стандартов Приложения 13 («Расследование авиационных происшествий и инцидентов») к Чикагской конвенции.

Кроме этого, каждое государство-участник Чикагской конвенции осуществляет сертификацию и надзор за деятельностью эксплуатантов - граждан и юридических лиц, эксплуатирующих воздушные суда или предлагающих свои услуги в этой области - на своей территории. Государство выдает эксплуатанту сертификат («сертификат эксплуатанта») при условии соответствия определенным требованиям (в частности, наличие определенной организационной структуры, методики управления и контроля за производством полетов, системы наземного и технического обслуживания и т.д.), установленным, в частности, с учетом международных стандартов Приложения 6 («Эксплуатация воздушных судов») к Чикагской конвенции. Сертификат

¹⁸² Там же. Статья 22.

эксплуатанта является документом, без которого невозможно выполнение коммерческих воздушных авиаперевозок¹⁸³.

Ко второй группе международно-правовых обязательств государств по Чикагской конвенции относятся те из них, которые связаны с юридическим фактом государственной регистрации воздушного судна. Согласно Чикагской конвенции, каждое гражданское воздушное судно, выполняющее полеты как над государственной территорией, так и за ее пределами, должно быть зарегистрировано государством в его соответствующем реестре, и ему присваиваются национальные и регистрационные опознавательные знаки данного государства¹⁸⁴. При этом регистрация воздушного судна может переходить от одного государства к другому, но не может считаться действительной одновременная регистрация воздушного судна более чем в одном государстве, то есть «двойная регистрация»¹⁸⁵.

Государство, зарегистрировавшее воздушное судно, несет следующие международно-правовые обязательства, вытекающие из Чикагской конвенции:

- выдача в отношении зарегистрированного воздушного судна сертификата летной годности на основе удовлетворительного доказательства того, что оно отвечает соответствующим нормам летной годности, а также определение впоследствии факта сохранения воздушным судном его летной годности согласно применимым требованиям¹⁸⁶;

- выдача свидетельств членам экипажа зарегистрированного воздушного судна¹⁸⁷;

¹⁸³ Несмотря на то, что вопросы сертификации и надзора за деятельностью эксплуатантов непосредственно связаны с принципом полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией, их регулирование осуществляется не самой Чикагской конвенцией, а положениями Приложения 6 Чикагской конвенции (раздел 4.2 Приложения 6 к Конвенции о международной гражданской авиации «Эксплуатация воздушных судов». Часть I. Издание двенадцатое. ИКАО, 2022. С. 4-2 – 4-3).

¹⁸⁴ Статьи 17, 20 и 29 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

¹⁸⁵ Там же. Статья 18.

¹⁸⁶ Там же. Статья 31.

¹⁸⁷ Там же. Статья 32.

- выдача разрешений на установку и использование радиопередающей аппаратуры на борту зарегистрированного воздушного судна¹⁸⁸;
- принятие государством мер для обеспечения того, чтобы зарегистрированное им воздушное судно, где бы оно ни находилось, соблюдало действующие в данном месте правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов¹⁸⁹.

Как и в случае с международно-правовыми обязательствами, связанными с государственным суверенитетом на воздушное пространство, перечисленным обязательствам государства регистрации по Чикагской конвенции корреспондируют различные международные стандарты, которые содержатся, в частности, в ее Приложении 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») и Приложении 8 («Летная годность воздушных судов»), и которые также должны соблюдаться данным государством. Сертификаты летной годности и свидетельства членов экипажей воздушных судов, выданные государством регистрации, признаются действительными всеми другими государствами-участниками Чикагской конвенции при условии, что требования, в соответствии с которыми выданы такие сертификаты и свидетельства, соответствуют минимальным требованиям, установленным указанными международными стандартами¹⁹⁰. Если требования, применяющиеся государством при сертификации летной годности воздушных судов и освидетельствовании членов их экипажей, не отвечают положениям международных стандартов ИКАО, то в выданных сертификатах и свидетельствах должны быть сделаны об этом соответствующие отметки, и другие государства-участники Чикагской конвенции вправе ввести ограничения на полеты на свою территорию для таких воздушных судов и членов экипажей¹⁹¹.

И наконец, третья группа международно-правовых обязательств государств по Чикагской конвенции касается не менее важных вопросов общего

¹⁸⁸ Там же. Статья 30.

¹⁸⁹ Там же. Статья 12.

¹⁹⁰ Там же. Статья 33.

¹⁹¹ Там же. Статьи 39-40.

сотрудничества государств друг с другом. Так, Чикагская конвенция предусматривает уже упоминавшуюся выше обязанность каждого государства-участника сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов и процедур, регулирующих функционирование международной гражданской авиации¹⁹², обязанности государств по предоставлению в ИКАО статистических отчетов о деятельности своих авиапредприятий¹⁹³, обмену друг с другом информацией по поводу государственной регистрации воздушных судов и прав собственности на них¹⁹⁴, обязанности по сотрудничеству по обеспечению издания аэронавигационных карт и схем¹⁹⁵, при осуществлении поиска воздушных судов, пропавших без вести¹⁹⁶, и при расследовании авиационных происшествий¹⁹⁷.

В совокупности принятие государствами-участниками Чикагской конвенции мер по выполнению своих международно-правовых обязательств, которые основаны на Чикагской конвенции и международных стандартах ИКАО, а также сотрудничество их друг с другом на двусторонней и многосторонней основе, в том числе, в рамках ИКАО содействуют международной аэронавигации и обеспечивают безопасную и упорядоченную деятельность гражданской авиации в пределах территории государств и в целом по всему миру.

В доктрине высказывается точка зрения о том, что отдельные обязательства государств, установленные Чикагской конвенцией, и касающиеся, в частности, обеспечения безопасности полетов и обслуживания воздушного движения в суверенном воздушном пространстве, являются обязательствами *erga omnes*¹⁹⁸, то есть обязательствами в отношении международного сообщества

¹⁹² Там же. Статья 37.

¹⁹³ Там же. Статья 67.

¹⁹⁴ Там же. Статья 21.

¹⁹⁵ Там же. Статья 28.

¹⁹⁶ Там же. Статья 25.

¹⁹⁷ Там же. Статья 26.

¹⁹⁸ Huang J. Aviation Safety, ICAO and Obligations *Erga Omnes*// Chinese Journal of International Law, 2009. No. 1. P. 71-77; Andika Immanuel Simatupang State responsibility over safety and security on air navigation of civil aviation in international law// Indonesian Journal of International Law, 2016. No. 2. P. 288-289.

в целом¹⁹⁹. При этом указанная точка зрения обосновывается тем, что выполнение обязательств в области обеспечения безопасности полетов, в частности, связано с обеспечением права на жизнь и элементарными принципами гуманизма, представляющими интерес для всего международного сообщества. Не отрицая доктринальное значение вывода о возможной классификации отдельных обязательств в области международного воздушного права в качестве обязательств *erga omnes* для целей осмысления перспектив развития этой отрасли международного права, на сегодняшний день, по нашему мнению, данный вывод является преждевременным по следующим причинам.

Во-первых, некоторые авторы справедливо отмечают, что использование таких критериев, как защита фундаментальных принципов и ценностей, для целей классификации международно-правовых обязательств в качестве обязательств *erga omnes* является слишком субъективным²⁰⁰. В этой связи характеристика установленных Чикагской конвенцией обязательств как *erga omnes* только на основании того, что они направлены на защиту достаточно абстрактного принципа гуманизма, будет, вряд ли, обоснована и объективна.

Во-вторых, на сегодняшний день отсутствует международная практика разрешения межгосударственных споров, либо практика отдельных государств, доказывающие, что международно-правовые обязательства в области обеспечения безопасности полетов и обслуживания воздушного движения являются обязательствами *erga omnes*.

В-третьих, в отечественной и зарубежной доктрине подчеркивается взаимосвязь обязательств *erga omnes* и императивных норм международного права, и совершенно обоснованно высказывается сомнение о проблематичности

¹⁹⁹ Концепция обязательств *erga omnes* была сформулирована Международным Судом в его решении от 5 февраля 1970 года по спору между Бельгией и Испанией в связи с банкротством испанской компании «Барселона трэкин, лайт энд пауэр лимитед» (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited). В данном решении Международный Суд отметил, что необходимо различать обязательства государства перед международным сообществом в целом и обязательства перед другим государством. С учетом важности затрагиваемых прав все государства юридически заинтересованы в защите обязательств перед международным сообществом в целом, то есть обязательств *erga omnes* (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment. I.C.J. Reports 1970. P. 32).

²⁰⁰ Fasia E.-E. No Provision Left Behind – Law of the Sea Convention’s Dispute Settlement System and Obligations *Erga Omnes*// The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 2021. Volume 20, P. 527.

существования обязательств *erga omnes*, не основанных на указанных императивных нормах²⁰¹. В свою очередь, на современном этапе нет оснований утверждать о существовании императивных норм международного воздушного права в сфере обеспечения безопасности полетов, и даже те специалисты, которые рассуждают о наличии обязательств *erga omnes* в данной сфере, рассматривают возможность формирования соответствующих императивных норм лишь в качестве перспективного направления развития международного воздушного права²⁰². Таким образом, указанное обстоятельство является еще одним доказательством преждевременности вывода об отнесении отдельных обязательств в международном воздушном праве к обязательствам *erga omnes*.

Единственным исключением из вышеизложенного вывода об отсутствии на современном этапе обязательств *erga omnes* в международном воздушном праве является принцип полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией, который сформировался в качестве международно-правового обычая еще в начале XX века, а Чикагская конвенция лишь подтвердила данный принцип. По своей правовой природе принцип полного и исключительного суверенитета государства над своим воздушным пространством является императивным (*jus cogens*), а основанное на нем обязательство государств признавать и соблюдать суверенитет на воздушное пространство относится к обязательствам *erga omnes*.

Между тем, сугубо с практической точки зрения, следует отметить, что в целях применения норм о международной ответственности обязательства, установленные Чикагской конвенцией, правильнее и перспективнее рассматривать в качестве обязательств в отношении группы государств в целях защиты коллективного интереса этой группы, то есть *erga omnes partes*. При

²⁰¹ Черниченко С.В. Взаимосвязь императивных норм международного права (*jus cogens*) и обязательств *erga omnes*// Московский журнал международного права. 2012. № 3. С. 7; Fasia E.-E. No Provision Left Behind – Law of the Sea Convention’s Dispute Settlement System and Obligations *Erga Omnes*// The Law and Practice of International Courts and Tribunals, 2021. Volume 20, P. 528.

²⁰² Huang J. Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO’s Mechanisms and Practices. Kluwer Law International, 2009. P. 173 – 174.

В целом по вопросу о возможности эволюции императивных норм см.: Шестаков Л.Н. Императивные нормы в системе современного международного права. М.: Издательство МГУ, 1982. С. 64-68.

нарушении обязательств *erga omnes* и *erga omnes partes* привлечение государства-нарушителя к ответственности может осуществляться соответственно любым государством-членом международного сообщества, либо любым государством, входящим в группу, а не только государством, пострадавшим от нарушения. Принимая во внимание количество участвующих в Чикагской конвенции государств (193 государства), в контексте права международной ответственности рассмотрение обязательств по Чикагской конвенции в качестве *erga omnes partes* будет иметь почти то же практическое значение, как и в случае, если бы указанные международно-правовые обязательства являлись обязательствами *erga omnes*.

В некоторых международно-правовых публикациях также делается попытка обосновать интересную позицию об автономности правового режима, созданного Чикагской конвенцией, и об автономности международного воздушного права в целом. В частности, Э. Наполитано полагает, что с учетом понимания автономности правового режима, содержащегося в докладе КМП о фрагментации международного права, на основе Чикагской конвенции сформировался именно такой автономный режим, включающий в себя: (а) особый свод норм, устанавливающих международно-правовые обязательства государств («первичные нормы») в форме международных стандартов, являющихся результатом реализации «квазизаконодательных» полномочий ИКАО; и (б) особый свод норм, регулирующих вопросы международной ответственности государств («вторичные нормы») в случае нарушения ими «первичных норм», и применяемых органом ИКАО – Советом – в процессе разрешения межгосударственных споров согласно статье 84 Чикагской конвенции²⁰³. Данный автономный режим непосредственно связан с деятельностью ИКАО, которая создает, изменяет и отменяет указанные

²⁰³ Napolitano E. The Chicago Convention as a self-contained regime// *Annals of Air and Space Law*, 2018. Vol. XLIII. P. 101-102.

«первичные нормы» и одновременно применяет «вторичные нормы», и которая в этой связи демонстрирует высокую эффективность²⁰⁴.

Не углубляясь в дискуссию по поводу точности термина «автономный режим», используемого в русскоязычных текстах документом КМП²⁰⁵, прежде всего, важно обратить внимание, что сама КМП в своем докладе о фрагментации международного права указывает на условность данного термина и выражает сомнения по поводу возможности существования правовых режимов, которые изолированы от общего международного права²⁰⁶. При этом рассматривая понятие «автономный режим», КМП разграничивает его употребление в узком и широком значении. В более узком смысле это понятие употребляется для обозначения особой «концентрированной» формы *lex specialis* – «специального свода вторичных норм в области правового регулирования ответственности государств, который претендует на главенство перед общими нормами в отношении последствий нарушения»²⁰⁷, а в более широком смысле – для обозначения «общих взаимосвязей между первичными и вторичными нормами, которые иногда называют «системами» или «подсистемами» норм, трактующих определенную проблему иначе, чем общеправовые нормы»²⁰⁸.

Представляется, что на современном этапе нет достаточных оснований для выводов о существовании в рамках Чикагской конвенции и международного воздушного права в целом автономного режима не только в широком, но и даже

²⁰⁴ *Ibid.* P. 99, 103.

²⁰⁵ Следует отметить, что в англоязычном тексте Доклада Исследовательской группы Комиссии международного права ООН «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» используется термин «self-contained», который правильнее, по нашему мнению, было бы переводить как «самодостаточный». (Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 69-109)).

²⁰⁶ Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 108). Понимание автономных режимов, аналогичное тому, которое использует КМП, содержится и в международно-правовой литературе (например, см.: Simma B, Pulkowski D. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law// *European Journal of International Law*. 2006. Volume 17, No. 3. P. 483–529).

²⁰⁷ Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 72).

²⁰⁸ Там же.

и в узком смысле. Более детальный анализ и аргументация, которые показывают, что нормы Чикагской конвенции, касающиеся международной ответственности государств, не могут рассматриваться ни в качестве полноценных специальных норм (*lex specialis*) по смыслу статьи 55 Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года²⁰⁹, ни, тем более, как «свод норм», составляющих автономный режим, содержатся в главе 4 диссертации, посвященной проблемам ответственности в международном воздушном праве. Однако в связи с рассматриваемыми нами общими вопросами о международном воздушном праве как автономном правовом порядке, следует отметить, что применение органами ИКАО «вторичных норм» о международной ответственности, установленных Чикагской конвенцией, на сегодняшний день характеризуется крайней непоследовательностью и необъективностью, которые, по нашему мнению, во многом объясняются предоставлением Чикагской конвенцией значительных полномочий в этой сфере Совету ИКАО – органу, состоящему из отдельных государств-членов ИКАО и выражающему в той или иной степени их политическую волю.

Что касается вывода Э. Наполитано об автономности правового режима как особого свода «первичных норм», устанавливающих международно-правовые обязательства государств в форме международных стандартов, принимаемых ИКАО, то его также, вряд ли, можно признать обоснованным. С одной стороны, международные стандарты, действительно, представляют собой особый источник международного воздушного права и органы ИКАО играют очень активную роль в процессе их разработки и принятия. Однако, с другой стороны, как показал анализ указанного процесса в разделе 1.2.2 диссертации, юридическая обязательность международных стандартов не связана с реализацией каких-либо «квазизаконодательных» полномочий Совета ИКАО, а

²⁰⁹ Ответственность государств за международно-противоправные деяния (приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 года).

Согласно статье 55 указанного Проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, данные статьи «не применяются, если и в той мере, в какой условия наличия международно-противоправного деяния или содержание международной ответственности государства или ее имплементация определяются специальными нормами международного права».

основана исключительно на соглашении («молчаливом» согласии) ее государств-членов. Единственным правовым актом, относящимся к источникам международного воздушного права, и непосредственно принимаемым Советом ИКАО, являются Технические инструкции, но они регулируют очень узкий вопрос деятельности международного воздушного транспорта – авиаперевозку опасных грузов.

Более того, несмотря на то, что Чикагская конвенция занимает особое и важное место в международном воздушном праве, предмет ее регулирования все же остается весьма ограниченным, а международно-правовой режим использования воздушного пространства и авиационной деятельности характеризуется фрагментарностью. Так, Чикагской конвенцией не регулируются следующие вопросы:

- деятельность военной и иных видов государственной авиации, поскольку сама Чикагская конвенция прямо устанавливает, что она «применяется только к гражданским воздушным судам и не применяется к государственным воздушным судам», в качестве которых рассматриваются воздушные суда, «используемые на военной, таможенной и полицейской службах»²¹⁰;

- вопросы коммерческой деятельности воздушного транспорта, включая регулирование доступа к рынкам авиаперевозок, установление авиатарифов, владение и контроль в отношении авиапредприятий и т.д.;

- воздушные передвижения в верхних эшелонах воздушного пространства, не используемых гражданской авиацией.

Перечисленные выше вопросы, на которые не распространяются действие Чикагской конвенции и компетенция ИКАО, регламентируются разрозненными нормами двусторонних и многосторонних (региональных) международных договоров. Попытки же ИКАО играть в перспективе все более активную и ведущую роль в регулировании, например, деятельности в верхнем воздушном пространстве (выше 18300 метров) и суборбитальных полетов пока весьма

²¹⁰ Статья 3 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

настороженно воспринимаются государствами с учетом интересов их национальной безопасности и в контексте деятельности других международных органов (в частности, Комитет ООН по использованию космического пространства в мирных целях).

Таким образом, международное воздушное право представляет собой правопорядок, для которого на современном этапе, к сожалению, присуща значительная фрагментация, и который очень далек от того, чтобы стать единым специальным «сводом норм», составляющих автономный режим в рамках международного публичного права.

1.2. Понятие и формы регионального сотрудничества в международном воздушном праве

Специфика предмета настоящего диссертационного исследования предопределяет необходимость отдельного внимания анализу содержания самого понятия «региональное сотрудничество» и связанных с ним базовых понятий «регион», «региональная международная организация». Несмотря на то, что данные понятия широко используются в различных международных договорах и документах международных организаций, единообразный подход к их определению отсутствует как в международно-правовой литературе, так и в работах по вопросам теории международных отношений.

Если региональное сотрудничество в наиболее общем виде рассматривать как сотрудничество государств и иных субъектов международного права в рамках (или на уровне) отдельных регионов, то одна из проблем, которая возникает при его исследовании в контексте международного права в целом и международного воздушного права, в частности, связана, прежде всего, с неопределенностью понятия «регион» и даже самих критериев, применяемых для дифференциации мирового пространства.

Например, в курсе «Современные международные отношения» под регионом в широком смысле понимается «определенная территория,

представляющая собой сложный территориально-экономический и национально-культурный комплекс, который может быть ограничен признаками наличия, интенсивности, многообразия и взаимосвязанности явлений, выражающихся в виде специфической однородности географических, природных, экономических, социально-исторических, национально-культурных условий, служащих основанием для того, чтобы выделить эту территорию»²¹¹. При этом авторы указанного курса отмечают возможность различного деления мирового пространства в зависимости от используемых для этих целей параметров. Так, если исходить главным образом из географических параметров, то можно выделять географические макрорегионы (мировые континенты – Австралия, Антарктида, Африка, Евразия, Северная Америка и Южная Америка) мезорегионы (средние регионы, предполагающие, например, подразделение континентов на субконтиненты – Европа и Азия), а также отдельные регионы и субрегионы, основываясь на их физико-географических характеристиках (например, Северная, Центральная, Западная, Восточная и Южная Африка, Северная, Центральная, Восточная, Юго-Восточная, Южная, Юго-Западная и Западная Азия и т.д.). Исходя из историко-культурных параметров, можно выделять историко-культурные регионы (например, арабский, вьетнамский (Вьетнам, Лаос и Камбоджа), индийский (Индия, Непал, Бутан и Шри-Ланка), индо-иранский (Пакистан, Афганистан, Иран, Таджикистан), китайский и т.д.). Геополитические параметры позволяют разделить Азию на Центральную, Южную, Юго-Восточную и Восточную, Ближний Восток и Средний Восток. Однако нередко возникает проблема «пограничных» государств, не принадлежащих в полной мере ни к одному региону или принадлежащих сразу к нескольким геополитическим регионам (например, Афганистан, Монголия)²¹².

По мнению Д.А. Кузнецова, изучающего проблемы трансрегионализма, в условиях глобализации «понятие «регион» несомненно пережило

²¹¹ Современные международные отношения/ Под ред. А.В. Торкунова и А.В. Мальгина. М.: Аспект-Пресс, 2022. С. 110-111.

²¹² Там же.

трансформацию, поскольку, во-первых, узкий географический подход к его определению оказался более неактуальным; во-вторых, был принят тезис о социально-конституируемой природе региона; в-третьих, был применен пространственный и функциональный подход»²¹³. Далее данный автор делает вывод, что «можно говорить о географическом регионе (в традиционном понимании), который по-прежнему остается важным элементом современного мирового развития, и функциональном регионе, имеющем пространственный характер и концентрирующемся вокруг конкретных проблем, характеризующемся структурной общностью и общей динамикой экономической, политической и социальной организации...»²¹⁴.

В своей работе, посвященной теоретическим вопросам регионализма, Е.Б. Михайленко пишет о том, что регионы «различаются их относительной степенью экономического динамизма и относительной политической стабильностью»²¹⁵. Регионы могут быть по-разному скомпонованы и классифицированы в зависимости от конкретных случаев, а уровень региональной сплоченности можно целенаправленно менять²¹⁶.

Один из авторов коллективной монографии «Теория международных отношений и региональная трансформация» профессор Университета МакГил Т.В. Пол также обращает внимание на возможные различия в определениях понятия «регион» в зависимости от того, какие критерии используются исследователями (географическая близость государств, их культурная общность и т.д.). При этом он предлагает следующее определение данного понятия: группа («кластер») государств, которые находятся в непосредственной близости друг от друга, и которые в значительной и отличимой степени взаимосвязаны друг с другом в пространственном, культурном и идеологическом отношении²¹⁷.

²¹³ Кузнецов Д.А. Теория и практика международного трансрегионализма. М.: Аспект-Пресс, 2022. С. 11.

²¹⁴ Там же. С. 13.

²¹⁵ Михайленко Е.Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2014. С. 40.

²¹⁶ Там же. С. 41.

²¹⁷ International Relations Theory and Regional Transformation/ Edited by Paul T.V. Cambridge University Press, 2012. P. 4.

Исследователь теории и практики регионализма профессор М. Фаррелл приходит к выводу о малой практической пользе от использования территориального критерия при определении понятия «регион» и указывает, что при выделении тех или иных регионов необходимо, чтобы входящие в них государства и территории обладали некоторыми общими отличительными особенностями²¹⁸.

К. Арчер, анализируя понятие «регион» в связи с классификацией международных межправительственных организаций на универсальные и региональные, отмечает различные критерии, которые применяют ученые при определении данного понятия (социально-культурное единобразие, политическая взаимозависимость, экономическая связь и др.), и подчеркивает, что даже при использовании географического критерия разделение мирового пространства на регионы и отнесение государств к тем или иным регионам может оказаться проблематичным²¹⁹.

Специалисты в области политологии и политической экономии Ж. Грюгель и В. Хоут в своей работе, посвященной регионализму, небезосновательно замечают, что регионы формируются и изменяются, а состав входящих в них государств и их границы устанавливаются в процессе политической и идеологической борьбы в зависимости от стратегии самих государств и других акторов²²⁰.

Авторы многотомной Энциклопедии международного публичного права, рассматривая вопросы регионального сотрудничества, указывают на то, что географический фактор в большинстве случаев не позволяет провести границы между регионами с достаточной степенью точности, и возникает необходимость применения таких параметров для делимитации регионов, как общность

²¹⁸ Global Politics of Regionalism. Theory and Practice/ Edited by Farrell M., Hettne B., Langenhove L.V. Pluto Press, 2005. P. 24.

²¹⁹ Archer C. International Organizations. Routledge, 2001. P. 46-50.

²²⁰ Regionalism Across the North-South Divide: State strategies and globalization/ Edited by Grugel J. and Hout W. Routledge, 1999. P. 9.

исторических традиций и ценностей, политических, военных, экономических и социальных интересов соответствующих государств²²¹.

Обобщая изложенные выше комментарии по поводу понятия «регион», можно констатировать, что на сегодняшний день при отнесении государств к тем или иным регионам важную роль играет не только и не столько географический фактор (фактор территориальной близости государств), но и целый ряд других критериев, включая историко-культурную и социальную общность, экономическую взаимосвязь, политические интересы и т.д.. Иными словами, при выделении регионов применяются как географические, так и функциональные параметры («функциональные регионы»²²²), связанные с потребностью решения конкретных экономических, политических и социальных задач. Подобный комплексный подход к применению понятия «регион» и критериев отнесения государств к соответствующим регионам, фактически находит отражение в различных международных договорах, являющихся учредительными актами региональных международных организаций: членство в таких организациях открыто для государства, которые не только относятся к определенному географическому региону, но и взаимосвязаны друг с другом каким-либо ещё образом.

Так, например, согласно Уставу Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) от 20 ноября 2007 года, членство в этой региональной международной организации открыто для государств, которые удовлетворяют следующим требованиям: (а) нахождение в географическом регионе Юго-Восточной Азии; (б) признание со стороны всех действующих государств-членов АСЕАН; (в) выражение согласие на обязательность Устава АСЕАН; (г) возможность и готовность выполнения обязательств в качестве члена АСЕАН²²³.

²²¹ Encyclopedia of Public International Law. Volume Four/ Edited by Bernhardt R. Elsevier, 2000. P. 161.

²²² Согласно терминологии, используемой в монографии Д.А. Кузнецова (Кузнецов Д.А. Теория и практика международного трансрегионализма. М.: Аспект-Пресс, 2022. С. 11).

²²³ Article 6, Charter of the Association of Southeast Asian Nations (The ASEAN Charter. Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2020).

Договор об учреждении Восточноафриканского сообщества (ВАС) от 30 ноября 1999 года предусматривает следующие условия для приобретения государствами членства в ВАС: (а) принятие условий ВАС, изложенных в его учредительном договоре; (б) строгое соблюдение универсально признанных принципов эффективного государственного управления, демократии, господства права, защиты прав человека и социальной справедливости; (в) потенциальный вклад в укрепление интеграции в восточно-африканском регионе; (г) географическая близость и взаимосвязь с действующими государствами-членами ВАС (Бурунди, Демократическая Республика Конго, Кения, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сомали, Уганда и Южный Судан); (д) наличие у государства рыночной экономики; (е) совместимость социальной и экономической политики государства с соответствующей политикой ВАС²²⁴.

В некоторых случаях нахождение государств в определенном географическом регионе как условие их членства в региональной международной организации может вообще формально отсутствовать в учреждающем ее международном договоре, либо быть сформулировано в очень общем виде, по существу означая не географическое положение государства, а наличие у него определенной историко-культурной общности.

Например, в соответствии со статьей 108 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Договор о ЕАЭС), членом ЕАЭС может стать любое государство, которое разделяет его цели и принципы, на условиях, согласованных государствами-членами²²⁵.

Согласно статье 49 Договора о Европейском Союзе, любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в статье 2 Договора (ценности уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, господства права и соблюдения прав человека, включая права лиц,

²²⁴ Article 3, The Treaty for the Establishment of the East African Community, 30 November 1999 (официальный портал ВАС: <https://www.eac.int/documents/category/key-documents> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

²²⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (опубликован на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

принадлежащих к меньшинствам), и обязуется поддерживать их, может обратиться с заявкой о членстве в ЕС²²⁶.

В связи с регулированием деятельности воздушного транспорта и вопросов использования воздушного пространства понятие «регион» имеет свои особенности, но при этом также сочетает в себе как географические, так и функциональные критерии.

Так, на сегодняшний день в целях планирования аэронавигационного обслуживания и в зависимости от размещения сети международных воздушных маршрутов (то есть фактически для целей международной аэронавигации) весь мир разделен ИКАО на девять аэронавигационных регионов²²⁷:

(1) Европейский регион (EUR) – район, включающий Европу и азиатскую часть территории бывшего СССР, территорию к северу до Северного полюса, включая Турцию;

(2) Карибский регион (CAR) – район, включающий Мексику, Центральную Америку, Багамские Острова и Вест-Индию;

(3) регион Азии (ASIA) – район, расположенный южнее азиатской части территории бывшего СССР, который включает Пакистан, Японию и Новую Зеландию и соответствующие океанские районы и земные массивы, расположенные от 75 градусов восточной долготы до 175 градусов западной долготы и к югу до Южного полюса;

(4) регион Африки и Индийского океана (AFI) – район, включающий Африку и соответствующие океанские районы и земные массивы между 25 градусами западной долготы и 75 градусами восточной долготы и к югу до Южного полюса;

²²⁶ Article 49, Consolidated version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016. P. 43).

Понятие «европейское государство» может характеризовать не географическое положение государства, а скорее его культуру, политические и правовые традиции. Например, несмотря на то, что Республика Кипр географически находится в Азии, она является членом ЕС (более подробно по данному вопросу см.: Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт, 2010. С. 51-53).

²²⁷ Директивы региональным аэронавигационным совещаниям и правила процедуры их проведения. Издание шестое. ИКАО. 1991. С. 25-26 (ICAO Doc. 8144-AN/874-6).

(5) Ближневосточный регион (MID) – район, включающий часть Азии к западу от Пакистана, за исключением территории Турции и бывшего СССР;

(6) Североамериканский регион (NAM) – район, включающий США и Канаду и территорию к северу до Северного полюса;

(7) Североатлантический регион (NAT) – район Северной Атлантики, не входящий в регионы NAM, CAR, SAM, EUR и AFI, и территория к северу до Северного полюса;

(8) Тихоокеанский регион (PAC) – район Тихого океана, не входящий в регионы NAM, CAR, SAM и ASIA, и территория к югу до Южного полюса;

(9) Южноамериканский регион (SAM) – район, включающий Южную Америку и соответствующие океанские районы и земные массивы между 25 градусами и 90 градусами западной долготы и территорию к югу до Южного полюса.

Каждое из государств-членов ИКАО относится к одному из перечисленных аэронавигационных регионов. По этим регионам распределяется и деятельность региональных органов ИКАО и её представительств (региональных бюро)²²⁸.

Для целей координации тарифов на международные пассажирские и грузовые авиаперевозки Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)²²⁹, которая является международной неправительственной организацией, объединяющей авиакомпании, но которая играет значительную роль в координации различных вопросов коммерческой деятельности авиатранспортной отрасли, делит весь мир на три региона (зоны): (1) зона 1, включающая весь континент Северной Америки и Южной Америки и прилегающие к нему острова, а также Гренландию, Бермудские острова, Вест-Индию, острова Карибского моря и Гавайские острова; (2) зона 2, включающая всю Европу (в том числе европейскую часть Российской Федерации), Исландию,

²²⁸ Более подробно о региональных органах ИКАО см. раздел 3.3 диссертации.

²²⁹ Наименование данной международной организации на английском языке – International Air Transport Association (IATA).

Азорские острова, всю Африку и прилегающие к ней острова, остров Вознесения и часть Азии к западу от Ирана; (3) зона 3, включающая всю Азию и прилегающие к ней острова, за исключением части, относящейся к зоне 2, всю Ост-Индию, Австралию, Новую Зеландию и прилегающие к ней острова, а также острова Тихого океана, за исключением островов, включенных в зону 1. В рамках и между зонами конференций по координации тарифов установлены подзоны²³⁰.

Для целей экономического анализа деятельности воздушного транспорта в научной литературе также высказывается интересное предложение о возможности разделения мирового пространства на функциональные авиатранспортные регионы («функциональные регионы авиакомпаний») с учетом объемов и направлений международных авиаперевозок и нахождения крупнейших узловых аэропортов мира²³¹.

Таким образом, представленные примеры демонстрируют, что общее понятие «регион» может быть наполнено различным содержанием в зависимости от того, в какой сфере осуществляется межгосударственное сотрудничество, и какие цели и задачи оно преследует.

Как показывает опыт, в рамках международного воздушного права предметом сотрудничества государств на уровне тех или иных регионов являются следующие основные вопросы:

- регулирование коммерческой деятельности воздушного транспорта (международных воздушных сообщений);
- контроль за обеспечением безопасности полетов;
- расследование авиационных происшествий и инцидентов;
- обслуживание воздушного движения.

²³⁰ Следует отметить, что в связи с процессом либерализации регулирования международного воздушного транспорта и установлением свободы ценообразования на авиаперевозки на основании принципов свободного рынка в настоящее время деятельность ИАТА по координации авиатарифов фактически утрачивает свое значение.

²³¹ Halas M., Kraft S., Klapka P. Global spatial organization of air transport: The definition of functional airline regions// The Geographical Journal. 2020. Issue 1. P. 2-13.

Указанное региональное сотрудничество осуществляется как в договорной форме, посредством заключения многосторонних международных договоров, так и в институциональной форме – в рамках международных межправительственных организаций. В международно-правовой литературе уже давно подчеркивается, что институционализация международных отношений, проявляющаяся в создании и увеличении числа международных организаций, и непосредственно связанная с интернационализацией хозяйственной, политической, научной и культурной жизни и соответствующей интенсификацией международных экономических, научно-технических и культурных связей, является одной из тенденций развития современных международных отношений²³². В сфере гражданской авиации, деятельность которой по своей природе носит международный характер и на современном этапе характеризуется возрастающими объемами авиаперевозок, интенсификацией движения в воздушном пространстве планеты, усложнением авиационной техники и оборудования, тесной взаимосвязью различных авиационных систем (включая системы аэронавигационного обслуживания), необходимость постоянной координации действий государств с помощью эффективно функционирующих институциональных механизмов – международных межправительственных организаций – становится еще более очевидной. При этом деятельность региональных международных организаций дополняет сотрудничество государств на универсальном уровне – в рамках ИКАО.

В отношении понятия «региональная международная организация» полностью применимо существующее в международно-правовой доктрине определение понятие «международная межправительственная организация»²³³,

²³² Шиббаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 11-16; Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 3; Курс международного права. В семи томах. Том 6 / Под ред. Н.А. Ушакова. М.: Наука, 1992. С. 32.

²³³ В частности, профессор Е.А. Шиббаева определяет международную (межгосударственную) организацию как «объединение государств, созданное на основе международного договора для выполнения определенных целей, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом» (Шиббаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 26).

но, конечно, с оговоркой о том, что региональные международные организации функционируют и объединяют государства на уровне отдельных регионов.

Особой, более сложной формой регионального сотрудничества, предполагающей очень тесную взаимосвязь между государствами, является региональная интеграция. Следует отметить, что в международно-правовой литературе можно встретить несколько основных подходов к пониманию интеграции и интеграционных процессов.

С одной стороны, интеграция и интеграционные процессы рассматриваются в самом широком значении и фактически приравниваются к понятию «межгосударственное сотрудничество». Согласно данной позиции, интеграционные взаимосвязи государств имеют место не только на региональном, но и на универсальном уровне²³⁴.

С другой стороны, в правовой литературе термин «интеграция» употребляется в более узком смысле, применительно к региональным межгосударственным объединениям. Выделяют различные этапы интеграции - от зоны свободной торговли до создания единой экономики в рамках интегрированного территориального пространства, а также самые разнообразные виды региональных объединений, включая ЕС, Североамериканскую ассоциацию свободной торговли (НАФТА), Андское сообщество, АСЕАН, МЕРКОСУР и др²³⁵. Кроме этого, например, профессор Г.М. Вельяминов подразделяет процесс интеграции на три последовательных стадии: (1) декларативную, когда государства «нередко по сугубо политическим

Аналогичное определение международной межправительственной организации также содержится в следующей работе: Право международных организаций/ Под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 20.

²³⁴ Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 16-27.

Также см.: Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. М.: Норма, 2008. С. 53.

²³⁵ См., например: Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 56-60; Рафалюк Е.Е. Региональная интеграция латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 15-30; Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс// Журнал российского права. 2015. № 11. С. 61-65; Ярышев С.Н. Международно-правовые вопросы формирования и функционирования Единого экономического пространства: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 11-13; Bonin J.R. Regionalism in International Civil Aviation: A Reevaluation of the Economic Regulation of International Air Transport in the Context of Economic Integration// Singapore Yearbook of International Law, 2008. No. 12. P. 120-121; Handbook of International Relations/ Edited by Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Sage Publications, 2002. P. 483-485.

мотивам заключают рамочно-декларативного характера соглашение о намерении построения интеграционного сообщества, далее чего часто дело и не идет»²³⁶; (2) созидательную, при которой осуществляется постепенная и последовательная реальная интеграция в соответствии с заранее согласованным графиком мероприятий по сближению экономических условий государств-участников на основе общих намеченных параметров; и (3) реальную, когда формально создано и в полной мере фактически функционирует интеграционное объединение²³⁷.

Однако для целей настоящего диссертационного исследования понятие «интеграция» будет применяться в еще более узком значении, которое также находит отражение в некоторых международно-правовых публикациях. Как указывает А.С. Исполинов, «говорить о появлении региональных объединений интеграционного типа можно только в том случае, когда на уровень наднациональных исполнительных структур передаются именно властные полномочия, а сами эти наднациональные структуры наделяются правом принимать обязательные нормативные акты общего применения, непосредственно регулирующие правоотношения в государствах-членах и применяемые национальными судами при разрешении споров»²³⁸. Для характеристики подобных объединений представляется возможным использовать термины «международная организация региональной экономической интеграции» или «региональная организация экономической интеграции», которые содержатся в некоторых международных договорах (например, Договор о ЕАЭС²³⁹, Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года²⁴⁰). Такие международные организация региональной экономической интеграции

²³⁶ Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 436.

²³⁷ Там же.

²³⁸ Исполинов А. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза // Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2. С. 13.

²³⁹ Статья 1 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

²⁴⁰ Статья 53 Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года (Бюллетень международных договоров. 2017. № 10).

непосредственно связаны с элементами наднациональности и тем самым отличаются от классических международных межправительственных организаций, действующих на региональном уровне в экономической, авиационной и иных сферах межгосударственного сотрудничества.

В международно-правовой доктрине перечисляются следующие признаки, характеризующие международную организацию как наднациональную:

- наличие у организации полномочий по принятию решений обязательных для её государств-членов;

- органы, принимающие решения, не должны зависеть от сотрудничества всех государств-членов, что может быть достигнуто посредством принятия обязательных решений большинством голосов (то есть на государств-членов может быть наложена обязанность по выполнению решений вне зависимости от выраженной ими воли), либо формирования указанных органов из числа независимых лиц, действующих в личном качестве;

- принятие организацией нормативно-правовых актов, непосредственно регулирующих правоотношения с участием субъектов внутреннего права в государствах-членах;

- наличие у организации полномочий по принудительному исполнению своих решений вне зависимости от согласия со стороны соответствующего государства-члена;

- наличие у организации определенной финансовой автономии;

- невозможность одностороннего выхода из организации, либо ее ликвидации и изменения полномочий без взаимодействия с наднациональными органами²⁴¹.

В международном воздушном праве на сегодняшний день институциональное сотрудничество государств на уровне регионов

²⁴¹ Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. P. 56-57. По вопросу наднациональности международных организаций также см.: Шибаева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера// Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 81-91; Гаврилов В.В., Даньшов В.Э. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине// Московский журнал международного права. 2019. № 3. С. 6-13.

осуществляется не только в рамках классических международных межправительственных организаций, но все чаще с использованием механизма международных организаций региональной экономической интеграции, который, благодаря наличию перечисленных элементов наднациональности, во многих случаях оказывается более эффективным и быстрым средством достижения поставленных государствами задач, в особенности, в части правового регулирования и либерализации экономических аспектов деятельности воздушного транспорта²⁴².

В контексте региональной экономической интеграции можно также выделить отдельную тесно связанную с ней форму регионального сотрудничества, которая присуща международному воздушному праву – создание общего авиационного пространства. В рамках такого пространства, к государствам, формально не являющимся участниками регионального интеграционного объединения, но заключившим с ним и его государствами-членами международный договор, применяются правовые акты данного регионального интеграционного объединения, касающиеся всех или почти всех аспектов деятельности воздушного транспорта и гражданской авиации (включая коммерческую деятельность авиапредприятий, вопросы безопасности полетов, управления воздушным движением, защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, защиты прав авиапассажиров, охраны труда авиационного персонала и т.д.). В настоящее время соглашения о подобном общем авиационном пространстве заключены Европейским Союзом и его государствами-членами с некоторыми государствами Восточной Европы (не являющимися членами ЕС) и бывшими республиками СССР²⁴³.

В завершение анализа вопросов о понятии и формах регионального сотрудничества следует обратить некоторое внимание на понятие регионализма

²⁴² На перспективность использования механизма международных организаций региональной экономической интеграции для целей либерализации правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта указывается в международно-правовой доктрине. В этой связи, например, см.: Bonin J.R. *Regionalism in International Civil Aviation: A Reevaluation of the Economic Regulation of International Air Transport in the Context of Economic Integration*// *Singapore Yearbook of International Law*, 2008. No. 12. P. 131.

²⁴³ Более подробно об указанных соглашениях об общем авиационном пространстве см. раздел 5.4 диссертации.

как явления (объективного процесса), присущего современным международным отношениям и международному праву.

Проблема регионализма рассматривается с различных позиций в трудах экономистов, политологов, историков²⁴⁴. С конца XX века в научной литературе стало также использоваться понятие «новый регионализм», связанное, в частности, с процессом либерализации торговли и региональным сотрудничеством практически во всех сферах жизни общества²⁴⁵.

Что касается международного права, то, например, КМП в своем докладе о фрагментации международного права указывает по крайней мере на три разных значения понятия «регионализм»:

- «регионализм» как совокупность подходов или методов изучения международного права (например, иногда говорят о том, что существует «англо-американская» или «континентальная» традиция международного права, «советская» доктрина и т.п.);

- «регионализм» как метод установления международно-правовых норм;

- «регионализм» как стремление добиться географических исключений из универсальных норм международного права²⁴⁶.

В целом с учетом понимания, преобладающего в международно-правовой литературе²⁴⁷, регионализм можно рассматривать в качестве явления,

²⁴⁴ В частности, см.: Handbook of International Relations/ Edited by Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A. Sage Publications, 2002. P. 491-496; Mansfield E.D. Solingen E. Regionalism// Annual Review of Political Science, 2010. Volume 13. P. 145-160; Костюнина Г.М. Регионализм в современной мировой экономике: эволюция и основные тенденции// Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2020. № 2. С. 303-317; Пейтнев В.И., Черновская В.В. Развивающийся мир: глобализация или регионализация?// Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 7. С. 39-46.

²⁴⁵ Например, см.: Regionalism Across the North-South Divide: State strategies and globalization/ Edited by Grugel J. and Hout W. Routledge, 1999. P. 10; Warleigh-Lack A. Towards a conceptual framework for regionalization: Bringing 'new regionalism' and 'integration theory'// Review of International Political Economy, 2006. No. 5. P. 750-768.

²⁴⁶ Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права ООН «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 111-121).

²⁴⁷ Например: Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. С. 145-161; Вельяминов Г.М. Международное право: опыт. М.: Статут, 2015. С. 439-440; Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 52-56; Абдуллин А.И., Давлетгильдеев Р.Ш., Асатуллин И.Р. Трехсторонний исследовательский семинар по вопросу регионализма и международного права в Казанском университете// Московский журнал международного права. 2014. № 4. С. 189-196; Путилин И.И. О понятии экономического регионализма в международном праве// Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 151-155; Schreuer C. Regionalism v. Universalism// European Journal of International Law, 1995. No. 1. P. 477-499; Laryea E. T. The Globalisation versus Regionalism Debate. Prospects for

непосредственно связанного с развитием в международном праве регионального сотрудничества государств в различных его формах и регулированием отношений, составляющих предмет международного права, на региональном уровне.

Регионализм в полной мере свойственен и международному воздушному праву как одной из отраслей международного права, и при этом он все больше проявляется в виде устойчивой тенденции увеличения не только числа региональных договорных и институциональных механизмов регулирования межгосударственных отношений в сфере воздушного транспорта и использования воздушного пространства, но и объема вопросов, на которые распространяется данное региональное регулирование. Предпосылки этого процесса применительно к различным сферам межгосударственных отношений, регулируемых международным воздушным правом, и связанные с ним проблемы являются предметом более детального анализа в последующих главах диссертации.

Глава 2. Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования воздушных сообщений

2.1. Особенности современного международно-правового регулирования воздушных сообщений. Проблемы и перспективы распространения общего международно-правового режима торговли услугами на воздушные сообщения²⁴⁸

Общая характеристика современного международно-правового регулирования воздушных сообщений

Положение воздушного транспорта как стратегически важной отрасли, имеющей огромное значение не только в качестве эффективного и зачастую незаменимого средства транспортировки пассажиров и грузов, но и для решения многих других задач государства и развития экономики, во многом объясняет, почему данная отрасль традиционно являлась предметом пристального внимания со стороны государств и одним из важнейших элементов межгосударственных отношений, а также предопределяет особенности её международно-правового регулирования.

С начала развития гражданской авиации государства старались всемерно стимулировать и поддерживать воздушный транспорт, сохраняя за собой право жесткой регламентации и контроля коммерческой деятельности авиапредприятий на своих территориях. В соответствии с принципом полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над своей территорией и положениями Чикагской конвенции, которая, как отмечалось выше, на протяжении уже почти восьмидесяти лет составляет основу международно-правового регулирования воздушных сообщений —

²⁴⁸ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Особенности международно-правового регулирования воздушных сообщений и правила ВТО// Российский юридический журнал. 2023. № 6. С. 36-52; Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. С. 1-26.

коммерческой деятельности воздушного транспорта, каждое государство самостоятельно устанавливает порядок и условия осуществления международных воздушных сообщений на свою территорию и регулирует коммерческую деятельность иностранных авиапредприятий.

Несмотря на предпринимавшиеся со времен Чикагской конференции по международной гражданской авиации 1944 года попытки отдельных государств (прежде всего, США) установить свободу коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках многостороннего международного договора, в ближайшей перспективе возможность заключения подобного договора выглядит маловероятной²⁴⁹.

На сегодняшний день действуют лишь два многосторонних соглашения о регулярных воздушных сообщениях, открытых для присоединения всех государств-членов ИКАО: Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях и Соглашение о международном воздушном транспорте, заключенные одновременно с Чикагской конвенцией в 1944 году. Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г. (также известное как Чикагское соглашение о двух «свободах воздуха») предусматривает предоставление каждым государством для гражданских воздушных судов других участвующих государств права пролета над его территорией без посадки и права производить посадку с некоммерческими целями, то есть не для взятия на борт или высадки пассажиров и не для погрузки или выгрузки грузов и почты²⁵⁰. По Соглашению о международном воздушном транспорте 1944 г. (Чикагское соглашение о пяти «свободах воздуха»), наряду с правами

²⁴⁹ Вывод об отсутствии на сегодняшний день перспектив по заключению многостороннего международного договора по регулированию коммерческой деятельности воздушного транспорта основан, прежде всего, на оценках ИКАО.

Например, вывод об отсутствии условий для заключения глобального многостороннего соглашения о доступе к рынкам международных авиaperевозок был сделан в результате работы Пятой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО, проходившей в г. Монреале с 24 по 29 марта 2003 года (Сводные выводы, типовые статьи, рекомендации и декларация (ICAO Doc. ATConf/5. 28/03/2003. С. 8).

Далее на 40-й сессии Ассамблеи ИКАО в 2019 году также отмечалась малая вероятность достижения в ближайшей перспективе консенсуса в отношении многостороннего соглашения о доступе к рынкам авиaperевозок (ICAO Doc. A40-WP/16 EC/1 «Доклад о ходе работы по разработке международных соглашений для либерализации доступа к рынку, грузовых перевозок и условий владения авиaperевозчиками и контроля за их деятельностью». 21/06/2019).

²⁵⁰ International Air Services Transit Agreement, 7 December 1944 (ICAO Doc. 7500).

транзитного пролета и посадок в некоммерческих целях, его государства-участники предоставляют друг другу: право высаживать пассажиров, выгружать почту и груз, взятые на территории государства, чью национальность имеет воздушное судно; право брать на борт пассажиров, почту и груз, предназначенных для перевозки на территорию государства, чью национальность имеет воздушное судно; право брать на борт пассажиров, почту и груз, предназначенных для перевозки на территорию любого другого Договаривающегося государства, и привилегию высаживать пассажиров, выгружать почту и груз, прибывающих с любой такой территории²⁵¹. При этом из двух перечисленных международных договоров только Чикагское соглашение о двух «свободах воздуха» набрало достаточно большое число участников (135 государств), хотя при этом к нему не присоединились государства, чья территория имеет важное значение для транзитных пролетов (например, Канада, Китай, Российская Федерация). В Чикагском соглашении о пяти «свободах воздуха», которое вполне могло бы стать правовой основой либерализации международных воздушных сообщений на многостороннем уровне, участвуют всего лишь 11 государств²⁵², к числу которых не относятся государства, имеющие развитый воздушный транспорт и богатый национальный рынок авиаперевозок.

Сложившаяся в течение многих десятилетий и существующая до настоящего времени практика большинства государств исходит из того, что регулярные международные воздушные сообщения устанавливаются и регламентируются преимущественно на основе двусторонних межправительственных соглашений, в которых государства определяют договорные линии, по которым разрешается осуществление полетов, обмениваются коммерческими правами²⁵³, дающими возможность при

²⁵¹ Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (ICAO Doc. 9587).

²⁵² Информация о количестве участников Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях и Соглашения о международном воздушном транспорте приводится по состоянию на 1 июля 2024 года.

²⁵³ Более подробно о коммерческих правах и их классификации в рамках так называемых "свобод воздуха" см. раздел 2.3 ниже.

выполнении полетов воздушных судов перевозить пассажиров, грузы и почту, регулируют порядок допуска (назначения) авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий, объемы авиаперевозок, применение тарифов и вопросы сотрудничества между авиапредприятиями. В зависимости от степени вмешательства государств и их контроля за коммерческой деятельностью авиапредприятий соглашения о воздушном сообщении могут предусматривать существенные ограничения данной деятельности (например, ограничение объемов авиаперевозок, требование о предварительном утверждении тарифов на авиаперевозки, ограничение количества назначаемых авиапредприятий и т.д.), либо предоставлять большую свободу самим авиапредприятиям и способствовать конкуренции между ними.

В 80-е, и в особенности, в 90-е годы XX века на фоне расширения туризма, экономических, культурных, научных и иных связей между государствами и соответствующего увеличения спроса на услуги воздушного транспорта, технического совершенствования и повышения безопасности авиационной техники и авиационной инфраструктуры все большее развитие получают тенденции, связанные с ослаблением мер государственного воздействия и вмешательства в коммерческую деятельность авиатранспортной отрасли и распространением на нее рыночных отношений. Переход от жесткой системы регулирования воздушного транспорта к более либеральному режиму сопровождается постепенной приватизацией национальных авиапредприятий, образованием значительного числа частных авиакомпаний. Вследствие развития вышеуказанных процессов многие авиапредприятия получили более широкий доступ к рынкам международных авиаперевозок, дополнительные возможности по обслуживанию пассажиров, грузоотправителей и других пользователей услуг воздушного транспорта. Но при этом деятельность авиапредприятий на современном этапе одновременно значительно усложняется под влиянием таких факторов, как усиление конкуренции, увеличение эксплуатационных расходов, мировой финансовый кризис, установление более жестких требований в отношении охраны окружающей среды и необходимость защиты

международной гражданской авиации от новых вызовов и угроз (киберугрозы, международный терроризм, пандемии и распространение инфекционных заболеваний и т.д.).

С международно-правовой точки зрения либерализация регулирования воздушного транспорта и адаптация его к принципам конкуренции и свободного рынка в течение последних трех десятилетий сопровождается следующими процессами:

- увеличение числа более либеральных двусторонних соглашений о воздушном сообщении и так называемых соглашений об «открытом небе», предусматривающих почти неограниченный доступ к рынкам авиаперевозок и основанных на рыночной конкуренции и минимальном вмешательстве государства в коммерческую деятельность авиапредприятий²⁵⁴;

- увеличение числа региональных договорных и институциональных форм межгосударственного сотрудничества, одновременно объединяющих несколько государств соответствующих регионов и направленных на полную или частичную либерализацию регулирования международного воздушного транспорта, а также на создание единых региональных рынков авиаперевозок на основе принципов свободной конкуренции;

- попытка распространения общего международно-правового режима торговли услугами, существующего в рамках созданной в 1994 году Всемирной торговой организации (ВТО), на услуги, прямо или косвенно связанные с воздушным транспортом.

Инициатором распространения режима «открытого неба» являлись Соединенные Штаты Америки, которые заключили первое соглашение об «открытом небе» в 1992 году с Нидерландами, ставшее, по справедливому замечанию американского юриста Д. Кордса, своеобразным «сигналом» для

²⁵⁴ Так называемые соглашения об "открытом небе" как особый тип либеральных межправительственных соглашений о воздушном сообщении следует отличать от Договора по "открытому небу", подписанному 24 марта 1992 года в Хельсинки 24 государствами. Главная цель данного Договора - содействие процессу ограничения вооружений и разоружения и контролю за соблюдением обязательств в этой области. В связи с этим Договор по "открытому небу" 1992 года устанавливает режим для проведения наблюдательных полетов государствами-участниками над территориями других государств-участников (См.: Договор по "открытому небу" от 24 марта 1992 г. (Бюллетень международных договоров. 2002. № 4. С. 3)).

других европейских стран о том, что их авиапредприятия также могут получить практически неограниченный доступ на богатый рынок авиаперевозок США в случае заключения соответствующих соглашений²⁵⁵. В течение последующих нескольких лет подобные либеральные двусторонние соглашения о воздушном сообщении с США заключили и другие европейские государства. По информации ИКАО, к 2007 году всего было заключено 127 двусторонних соглашений об «открытом небе», участниками которых стали около 90 как развитых, так и развивающихся государств²⁵⁶, а к маю 2022 года уже было заключено более 1000 подобных двусторонних соглашений, в которые вовлечено 150 государств²⁵⁷.

Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении развития регионального сотрудничества в области регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта. Если до 1995 года в мире существовало всего два региональных механизма межгосударственного сотрудничества, направленных на либерализацию регулирования воздушного транспорта²⁵⁸, то к 2007 году их насчитывалось уже одиннадцать²⁵⁹, а к 2022 году – реализуется более двадцати региональных договорных и институциональных форм сотрудничества государств в рамках всех континентов Земного шара (кроме Антарктиды)²⁶⁰.

Принимая во внимание указанные выше тенденции, можно констатировать, что несмотря на установление Чикагской конвенцией строго разрешительного порядка осуществления регулярных международных воздушных сообщений и отсутствия в ней положений о свободе коммерческой

²⁵⁵ Cordes J. Flying The Open Skies: An Analysis and Historical Perspective Of The U.S.-Netherlands Bilateral Air Transport Agreement of September 4, 1992// The Transnational Lawyer. 1993. No. 1. P. 308.

²⁵⁶ Рабочий документ 36-й сессии Ассамблеи ИКАО «Развитие и экономическое регулирование международного воздушного транспорта» (ICAO Doc. A36-WP/16. 26.06.2007).

²⁵⁷ Overview of Regulatory and Industry Development in International Air Transport. International Civil Aviation Organization, August 2022. P. 1-3.

²⁵⁸ Fifth Worldwide Air Transport Conference working paper “Liberalization developments related to market access” (ICAO Doc. ATConf/5-WP/21. 03.03.2003).

²⁵⁹ Рабочий документ 36-й сессии Ассамблеи ИКАО «Развитие и экономическое регулирование международного воздушного транспорта» (ICAO Doc. A36-WP/16. 26.06.2007).

²⁶⁰ Overview of Regulatory and Industry Development in International Air Transport. International Civil Aviation Organization, August 2022. Appendix A.

деятельности воздушного транспорта, на протяжении последних тридцати лет происходит все большее снятие различных ограничений в отношении данной деятельности и расширение доступа к рынкам международных авиаперевозок в рамках двусторонних и региональных (многосторонних) форм межгосударственного сотрудничества. Либерализация международного воздушного транспорта является объективным процессом, и как справедливо отмечают некоторые специалисты по международному воздушному праву и сама ИКАО, в настоящее время для государств уже стоит вопрос не о самой целесообразности либерализации регулирования авиатранспортной отрасли, а о средствах и методах осуществления этого процесса²⁶¹. Неслучайно, в Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта, принятой на проходившей еще в 2003 году под эгидой ИКАО V Всемирной авиатранспортной конференции, в том числе, нашли отражение следующие принципы и положения:

- вновь подтверждается, что «основополагающие принципы суверенитета, справедливых и равных возможностей, недискриминации, взаимозависимости, гармонизации и сотрудничества, зафиксированные в Чикагской конвенции, хорошо служили международному воздушному транспорту и по-прежнему являются фундаментом будущего развития международной гражданской авиации»²⁶²;

- государствам следует в той мере, в какой это практически возможно, осуществлять либерализацию доступа к рынку международного воздушного транспорта, доступа авиаперевозчиков к международному капиталу и представлять авиаперевозчикам свободу осуществления коммерческой деятельности;

²⁶¹ См., например: Zhao Yun Liberalization of air transport services under the framework of the WTO: confronting the challenge of the twenty-first century// Asian Yearbook of International Law, 2003. Volume 8. P. 10; Bonin J.R. Regionalism in International Civil Aviation: A Reevaluation of the Economic Regulation of International Air Transport in the Context of Economic Integration// Singapore Yearbook of International Law, 2008. No. 12. P. 131; рабочий документ Пятой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО «Исходная информация и описание задач Конференции» (ICAO Doc. ATConf/5-WP/4. 11.02.2003).

²⁶² Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (Сводные выводы, типовые статьи, рекомендации и декларация. С. 22 (ICAO Doc. ATConf/5. 28/3/03)).

- цель постоянного развития механизмов регулирования заключается в создании условий, в которых международный воздушный транспорт может развиваться и расти стабильным, эффективным и экономичным образом без снижения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности и с соблюдением социальных и трудовых стандартов;

- интересы и потребности развивающихся стран должны быть предметом особого внимания, и им могут предоставляться преференциальные условия и финансовая поддержка;

- принятие и применение законодательства о конкуренции является важной гарантией обеспечения добросовестной конкуренции по мере продвижения к либерализованному рынку²⁶³.

Кроме этого, в качестве ориентира и руководства к действию для государств-членов ИКАО по достижению ими конечной цели – либерализации воздушного транспорта – 17 июня 2015 года Совет ИКАО принял долгосрочный концептуальный план ИКАО по либерализации международного воздушного транспорта, сформулированный следующим образом: «Мы, государства–члены Международной организации гражданской авиации, принимаем решение активно поддерживать текущий процесс либерализации международного воздушного транспорта, с тем чтобы он приносил пользу всем заинтересованным сторонам и экономике в целом. Мы руководствуемся необходимостью обеспечить соблюдение самых высоких уровней безопасности полетов и авиационной безопасности, а также принципа справедливых и равных возможностей для всех государств и их заинтересованных сторон»²⁶⁴.

Вышеизложенные положения различных документов ИКАО, конечно, носят лишь рекомендательный характер, однако в совокупности с реальными действиями государств по реформе двустороннего и регионального международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в течение последних нескольких лет они отчетливо

²⁶³ Там же. С. 24-25.

²⁶⁴ Письмо ИКАО государствам-членам № SP38/1-15/54 от 15 июля 2015 года.

демонстрируют общую нацеленность международного авиационного сообщества на постепенную, но непрерывную либерализацию авиатранспортной отрасли, при которой, тем не менее, должны учитываться, во-первых, такие особенности этой отрасли, как необходимость обеспечения высоких стандартов безопасности полетов и защищенности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, а во-вторых, интересы всех государств, и в частности, развивающихся стран.

Правила Всемирной торговой организации и проблемы их распространения на услуги воздушного транспорта

В контексте поиска наиболее эффективных и сбалансированных средств и методов либерализации регулирования международного воздушного транспорта, отвечающих интересам как развитых, так и развивающихся государств, особого внимания заслуживают доктринальные дискуссии и реальные практические шаги в отношении распространения общего международно-правового режима торговли услугами, существующего в рамках функционирующей с 1995 года Всемирной торговой организации (ВТО), на услуги, прямо или косвенно связанные с воздушным транспортом. В более общем плане, указанные дискуссии приводят к необходимости исследования более комплексной проблемы взаимодействия международного воздушного права и основанного на нем международно-правового режима авиатранспортных услуг с нормами и принципами ВТО.

На сегодняшний день международно-правовое регулирование торговли услугами, включающими, в том числе, некоторые виды авиатранспортных услуг, в рамках ВТО выглядит следующим образом.

Сама Всемирная торговая организация учреждена и функционирует на основании Соглашения об учреждении ВТО, подписанного в г. Марракеш (Марокко) 15 апреля 1994 года (далее – «Соглашение о ВТО»)²⁶⁵. В

²⁶⁵ Марракешское Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2019-2031).

соответствии с данным соглашением членом ВТО может стать любое государство или отдельная таможенная территория, обладающая полной автономией в ведении своих внешних торговых отношений²⁶⁶. По состоянию на 1 октября 2023 года в составе ВТО насчитывается 164 члена, которые в совокупности осуществляют 98% мировой торговли, что указывает на универсальный или глобальный характер деятельности этой организации²⁶⁷.

Создание ВТО и экономическая политика его членов направлены на достижение таких целей как: 1) повышение жизненного уровня; 2) обеспечение полной занятости; 3) значительный и постоянный рост уровня реальных доходов и эффективного спроса; 4) расширение производства и торговли товарами и услугами.

Внутриорганизационный механизм ВТО - классической международной (межправительственной) организации - включает в себя следующие звенья:

- высший орган – Конференция министров, состоящая из представителей всех членов и проводящая свои заседания не менее одного раза каждые два года;
- Генеральный совет, также состоящий из представителей всех членов и собирающийся по мере необходимости; в соответствующих случаях Генеральный совет созывается для выполнения функций Органа по разрешению споров и Органа по проведению обзора торговой политики;
- Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами и Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, которые действуют под общим руководством Генерального совета и осуществляют функции, относящиеся к соответствующим многосторонним торговым соглашениям, являющимся неотъемлемыми частями Соглашения об учреждении ВТО 1994 года;
- Секретариат ВТО, возглавляемый Генеральным директором, который назначается Конференцией министров.

²⁶⁶ Там же. Статья XII.

²⁶⁷ Право Всемирной торговой организации (ВТО) / Под общ. ред. В.М. Шумилова и И.М. Лифшица. М.: КНОРУС, 2023. С. 61-62.

Кроме вышеперечисленных органов по решению Конференции министров в составе ВТО образуются Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям в связи с платежным балансом и Комитет по бюджету, финансам и административным вопросам.

Как отмечается в международно-правовой литературе, правопорядок ВТО представляет собой сложный набор правил, содержащихся в самом Соглашении о ВТО и Приложениях 1, 2 и 3 (многосторонние торговые соглашения, включающие Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Генеральное соглашение по торговле услугами, Соглашение об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей и др.), которые составляют неотъемлемую часть Соглашения о ВТО и в равной степени обязательны для всех участников²⁶⁸. Наряду с указанными соглашениями, международно-правовые обязательства каждого из государств-членов ВТО устанавливаются протоколами об их присоединении к Соглашению о ВТО.

Важным элементом ВТО является механизм разрешения споров, функционирующий на основании Договоренности о правилах и процедурах разрешения споров (Приложение 2 к Соглашению о ВТО) и долгое время считавшийся одним из самых успешных и эффективных инструментов разрешения международных торговых споров²⁶⁹. Центральное место в данном механизме занимает Орган по разрешению споров (ОРС ВТО), юрисдикция которого является обязательной для членов ВТО.

Непосредственно вопросам торговли услугами посвящено Генеральное соглашение по торговле услугами (Приложение 1В к Соглашению о ВТО) (далее – «ГАТС»)²⁷⁰. Анализируя ГАТС, следует обратить внимание на следующие его цели, сформулированные в преамбуле и, как представляется, хорошо

²⁶⁸ Кадышева О.В. Правовое регулирование ответственности в ВТО и ЕАЭС // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2022. № 2. С. 30; Право Всемирной торговой организации (ВТО) / Под общ. ред. В.М. Шумилова и И.М. Лифшица. М.: КНОРУС, 2023. С. 58-59; Van den Bossche P., Zdouc W. The World Trade Organization. Text, Cases and Materials. Cambridge University Press, 2013. P. 40-59.

²⁶⁹ Van den Bossche P., Zdouc W. The World Trade Organization. Text, Cases and Materials. Cambridge University Press, 2013. P. 302-304.

²⁷⁰ Генеральное соглашение по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2785-2817).

показывающие общую ориентированность ГАТС на либерализацию торговли услугами при одновременном учете интересов развивающихся стран и специфики национальной политики:

- создание многосторонней системы принципов и правил для торговли услугами для расширения такой торговли на условиях транспарентности и поступательной либерализации и для содействия экономическому росту всех торговых партнеров и развитию развивающихся стран;

- скорейшее достижение прогресса в повышении уровня либерализации торговли услугами путем проведения последовательных раундов многосторонних переговоров, направленных на продвижение интересов всех участников на основе взаимной выгоды и обеспечения общего баланса прав и обязательств, уделяя при этом должное внимание целям национальной политики;

- содействие растущему участию развивающихся стран в торговле услугами, в том числе и в расширении ими экспорта услуг, среди прочего, посредством усиления потенциала их национальной сферы услуг и повышения ее эффективности и конкурентоспособности²⁷¹.

В ГАТС выделяются общие обязательства (часть II ГАТС), действующие для его участников в силу факта участия в ГАТС, и специфические обязательства (часть III ГАТС), применяемые каждым участником в оговоренных им пределах²⁷². Наряду с положениями самого ГАТС большое значение для толкования и применения его общих и специфических обязательств имеют обширная практика органов ВТО по разрешению споров между членами ВТО (решения третейских групп и Апелляционного органа), а также решения о толковании ГАТС, принятые Конференцией министров и Генеральным советом ВТО.

²⁷¹ Там же. Преамбула.

²⁷² Право Всемирной торговой организации (ВТО) / Под общ. ред. В.М. Шумилова и И.М. Лифшица. М.: КНОРУС, 2023. С. 154-155.

Среди общих обязательств ГАТС, в первую очередь, необходимо отметить режим наибольшего благоприятствования (далее – «РНБ»), предусматривающий, что каждый член ВТО «немедленно и безусловно» предоставляет услугам и поставщикам услуг любого другого члена ВТО режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет для аналогичных услуг или поставщиков услуг любой другой страны²⁷³. Член ВТО может сохранять меры, несовместимые с РНБ, при условии, что данные меры включены им в «перечень изъятий», отвечающий условиям Приложения по изъятиям из обязательств по статье II ГАТС (например, такие изъятия, в принципе, не должны превышать период в 10 лет и в любом случае они будут являться предметом переговоров на последующих раундах о либерализации торговли) и составляющий часть этого Приложения. Указанные изъятия затрагивают, главным образом, услуги морского транспорта, аудиовизуальные и финансовые услуги, двусторонние инвестиционные соглашения и деятельность физических лиц²⁷⁴.

К общим обязательствам по ГАТС также относятся его положения о транспарентности, в соответствии с которыми каждый член ВТО публикует нормативно-правовые акты и любую информацию, имеющие отношение к ГАТС, уведомляет Совет по торговле услугами об изменениях в законодательстве, существенно затрагивающих торговлю услугами, и безотлагательно отвечает на все вопросы других членов ВТО в отношении вышеуказанных нормативно-правовых актов и информации²⁷⁵. При этом согласно статье III-бис ГАТС, от членов ВТО не требуется предоставлять какую-либо конфиденциальную информацию, раскрытие которой могло бы препятствовать применению закона или иным образом противоречило бы

²⁷³ Статья II Генерального соглашения по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2785-2817).

²⁷⁴ Van den Bossche P., Zdouc W. The World Trade Organization. Text, Cases and Materials. Cambridge University Press, 2013. P. 341.

²⁷⁵ Статья III Генерального соглашения по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2785-2817).

общественным интересам, или нанесло бы ущерб законным коммерческим интересам отдельных государственных или частных предприятий²⁷⁶.

Кроме изложенных выше положений общие обязательства членов ВТО по ГАТС предусматривают:

- сохранение или создание каждым членом ВТО судебных, арбитражных или административных органов или процедур, которые обеспечивают безотлагательное, объективное и беспристрастное рассмотрение и исправление административных решений, затрагивающих торговлю услугами²⁷⁷;

- устранение деловой практики поставщиков услуг, которые сдерживают конкуренцию и ограничивают торговлю услугами²⁷⁸;

- недопустимость применения ограничений в отношении международных переводов и платежей по текущим операциям, касающихся специфических обязательств члена ВТО, за исключением случаев, когда возникают серьезные затруднения с платежным балансом и внешние финансовые трудности²⁷⁹;

- обеспечение каждым членом ВТО того, чтобы действия монопольных поставщиков услуг на его территории при монопольной поставке услуги не нарушали РНБ и специфические обязательства данного члена ВТО²⁸⁰;

- создание условий для возрастающего участия развивающихся стран-членов ВТО в международной торговле, в частности, посредством улучшения доступа их поставщиков услуг к информации, касающейся коммерческих и технических аспектов поставки услуг, регистрации, признания и получения профессиональной квалификации и доступности технологии в сфере услуг²⁸¹.

Важное значение для применения общих обязательств ГАТС имеют содержащиеся в его статье VII положения о признании образования, опыта, лицензий и сертификатов в отношении поставщиков услуг. Согласно данным положениям, в целях полного или частичного выполнения своих стандартов или

²⁷⁶ Там же. Статья III-бис.

²⁷⁷ Там же. Статья VI.

²⁷⁸ Там же. Статья IX.

²⁷⁹ Там же. Статьи XI-XII.

²⁸⁰ Там же. Статья VIII.

²⁸¹ Там же. Статья IV.

критериев в отношении разрешений, лицензирования или сертификации поставщиков услуг член ВТО может признавать полученное образования или приобретенный опыт, а также лицензии или сертификаты, выданные в определенной стране. Такое признание может быть достигнуто посредством гармонизации или иным образом и может основываться на соглашении с соответствующей страной, либо предоставляться в одностороннем порядке. При этом признание не должно являться средством дискриминации между странами при применении стандартов или критериев для выдачи разрешений, лицензирования или сертификации и не должно быть скрытым ограничением в торговле услугами²⁸².

В определенных случаях ГАТС предусматривает исключения из содержащихся в нем обязательств. В частности, положения ГАТС не препятствуют членам ВТО принимать или применять меры, которые необходимы для решения следующих задач: (i) защита общественной морали или поддержание общественного порядка; (ii) защита жизни или здоровья людей, животных или растений; (iii) соблюдение законов или правил, касающихся предотвращения вводящей в заблуждение и недобросовестной практики или последствий несоблюдения контрактов в области услуг, а также относящихся к защите от вмешательства в частную жизнь отдельных лиц при обработке и распространении сведений личного характера и защите конфиденциальных сведений о личной жизни и счетов; (iv) обеспечение справедливого или эффективного обложения прямыми налогами в отношении услуг или поставщиков услуг других членов ВТО; (v) выполнение обязательств об избежании двойного налогообложения²⁸³. Кроме этого, положения ГАТС не должны истолковываться как:

- требование к любому члену ВТО предоставлять какую-либо информацию, раскрытие которой противоречит важнейшим интересам его безопасности;

²⁸² Там же. Статья VII.

²⁸³ Там же. Статья XIV.

- препятствие для любого члена ВТО предпринимать любые действия, которые он считает необходимыми для защиты важнейших интересов его безопасности;

- препятствие для любого члена предпринимать любые действия для выполнения обязательств по сохранению мира и международной безопасности в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций²⁸⁴.

В рамках общих положений ГАТС необходимо отметить статью V ГАТС («Экономическая интеграция»), касающуюся заключения отдельными членами ВТО региональных соглашений, направленных на дальнейшую либерализацию торговли услугами. Согласно данной статье, члены ВТО могут участвовать в соглашениях, направленных на либерализацию торговли услугами между сторонами, при условии, что такие соглашения охватывают существенное число секторов услуг и не допускают дискриминации или устраняют в существенной мере любую дискриминацию между их участниками. Целью указанных соглашений является облегчение торговли между их участниками, и они не должны вести, в отношении любого члена ВТО, не участвующего в них, к увеличению общего уровня барьеров в торговле услугами по сравнению с уровнем, который применялся до заключения подобных соглашений. О заключении и значительном изменении региональных и иных соглашений в сфере экономической интеграции, предусмотренных статьей V ГАТС, члены ВТО обязаны уведомлять Совет по торговле услугами. Таким образом, положения ГАТС о заключении отдельными членами ВТО соглашений, направленных на большую либерализацию и углубление экономической интеграции можно рассматривать, с одной стороны, в качестве признания важной роли этих соглашений для достижения одной из целей ГАТС и ВТО в целом - повышения уровня либерализации торговли услугами, а с другой стороны, как установление в определенной степени еще одного исключения из общих правил ГАТС, дающего возможность отдельным членам ВТО создавать в

²⁸⁴ Там же. Статья XIV-бис.

отношениях друг с другом более благоприятный режим торговли услугами по сравнению с режимом, предоставляемым ими всем остальным членам ВТО²⁸⁵.

Среди специфических обязательств ГАТС особо следует выделить его положения о предоставлении национального режима, который вместе с РНБ составляет основу обязательств ВТО по недискриминации. Национальный режим предусматривает обязанность члена ВТО предоставлять услугам и поставщикам услуг любого другого члена ВТО режим, не менее благоприятный, чем тот, который он предоставляет аналогичным отечественным услугам или поставщикам услуг. В отличие от обязательств в рамках РНБ, действующих для всех членов ВТО (за исключением случаев, когда соответствующий член ВТО включил какие-либо меры, несовместимые с этими обязательствами, в «перечень изъятий» в Приложение к ГАТС), национальный режим предоставляется каждым членом ВТО только в отношении секторов услуг и на условиях, предусмотренных в Перечне его специфических обязательств, оговоренных при вступлении в ВТО²⁸⁶.

К специфическим обязательствам, предусмотренным ГАТС, также относятся обязательства члена ВТО по предоставлению иностранным услугам и поставщикам услуг доступ на внутренний рынок. Данный доступ предоставляется в пределах и на условиях, которые установлены в Перечне обязательств члена ВТО, оговоренных при его вступлении в организацию²⁸⁷.

Услугам в сфере воздушного транспорта посвящено отдельное приложение к ГАТС, которое определяет следующие условия применения ГАТС к данному виду услуг²⁸⁸:

- Приложение по авиатранспортным услугам подтверждает, что общие и специфические обязательства, взятые членом ВТО в соответствии с ГАТС, не затрагивают обязательства данного члена ВТО на основании любых других

²⁸⁵ Van den Bossche P., Zdouc W. The World Trade Organization. Text, Cases and Materials. Cambridge University Press, 2013. P. 671-672.

²⁸⁶ Статья XVII Генерального соглашения по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2785-2817).

²⁸⁷ Там же. Статья XVI.

²⁸⁸ Там же. Приложение по авиатранспортным услугам.

многосторонних и двусторонних соглашений, действующих на дату вступления в силу Соглашения о ВТО;

- ГАТС применяется только в отношении трёх видов авиатранспортных услуг: (i) ремонтное и техническое обслуживание самолетов, которое осуществляется в отношении самолетов, снятых с эксплуатации, и не включает так называемое оперативное техническое обслуживание; (ii) продажа и маркетинг авиатранспортных услуг, включающие в себя все аспекты сбыта, такие как изучение рынка, реклама и распространение, но при этом исключаящие ценообразование в области авиатранспортных услуг; (iii) услуги компьютерной системы резервирования, которые предоставляются через компьютеризированные системы, содержащие информацию о расписаниях авиаперевозчиков, тарифах и правилах продажи авиаперевозок и обеспечивающие резервирование и выдачу авиабилетов;

- ГАТС не распространяется на «права перевозки, как бы они не были предоставлены», а также «услуги, непосредственно относящиеся к реализации прав перевозки». При этом под «правами перевозки» понимается «право предоставлять услуги по расписанию и вне расписания и/или перевозить пассажиров, груз и почту за вознаграждение или плату за найм с территории, на территорию, в рамках территории или через территорию члена, включая обслуживаемые пункты, эксплуатируемые маршруты, осуществляемые виды движения, предоставляемые возможности перевозки, взимаемые тарифы и условия их применения, и критерии обозначения авиакомпаний, такие как номер, ее собственник и контроль»²⁸⁹. Иными словами, с учетом данного положения из-под действия ГАТС исключаются все основные вопросы, непосредственно связанные с осуществлением самих авиаперевозок и организацией международных регулярных и нерегулярных воздушных сообщений между государствами, включая обмен коммерческими правами, дающими возможность при выполнении полетов воздушных судов по договорным линиям перевозить

²⁸⁹ Там же.

пассажиров, грузы и почту, определение порядка допуска (назначения) авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий, объемы авиаперевозок и применение авиатарифов;

- даже в отношении авиатранспортных услуг, на которые распространяется ГАТС, предусмотренные им процедуры разрешения споров применяются только в тех случаях, когда процедуры разрешения споров на основе двусторонних и других многосторонних соглашений (например, на основе соглашений о воздушном сообщении) или договоренностей исчерпаны;

- периодически, и по крайней мере, каждые пять лет Совет по торговле услугами ВТО рассматривает положение в авиатранспортном секторе и действие Приложения по авиатранспортным услугам с целью изучения возможности дальнейшего применения ГАТС к данному сектору.

Несмотря на то, что с начала действия ГАТС Совет по торговле услугами неоднократно изучал вопрос о возможности его применения к более широкому спектру услуг в сфере воздушного транспорта, на сегодняшний день лишь три вышеперечисленных вида авиатранспортных услуг, первоначально закрепленных в Приложении по авиатранспортным услугам, продолжают регулироваться ГАТС. Следовательно, действие ГАТС в отношении авиатранспортного сектора остается весьма ограниченным.

Необходимо обратить внимание, что на этапе создания ВТО, в 90-е годы XX столетия, и в последующие годы в международно-правовой литературе высказывались различные, зачастую диаметрально противоположные, точки зрения по поводу возможности распространения Соглашения о ВТО и ГАТС, в частности, на услуги воздушного транспорта.

Так, с одной стороны, ряд юристов (например, М. Мильде, И. Лельё, Р. Джанда, Г. Вассенберг, Д. Бонин) полагают, что настоящая и эффективная либерализация международных воздушных сообщений может быть достигнута только путем полного распространения ГАТС на все услуги воздушного транспорта и замены хаотичной сети ограничительных двусторонних

соглашений о воздушном сообщении²⁹⁰. Как отмечает М. Мильде, «представлялось бы логичным, что в установленном порядке вопросы международного воздушного транспорта будут признаны международной торговлей услугами со всеми свободами и гибкостью, какие способны обеспечить ВТО и ГАТС»²⁹¹.

По мнению Д. Бонин, авиация сама по себе является не только одним из видов услуг, но и катализатором и важнейшим инфраструктурным элементом международной торговли товарами и услугами. Распространение ГАТС на все авиатранспортные услуги могло бы консолидировать правовые режимы торговли и воздушного транспорта²⁹².

Кроме этого, целесообразность полного включения авиатранспортного сектора в сферу действия ГАТС объясняется следующими факторами:

- поскольку на сегодняшний день большинство секторов экономики регулируются Соглашением о ВТО и его приложениями, воздушный транспорт не должен оставаться за пределами международной торговой системы;

- эффективность всей системы ВТО (включая, например, ее механизмы разрешения споров), предоставляющей преимущества как государствам, так и потребителям, производителям и иным отраслевым организациям;

- ГАТС, как и другие соглашения системы ВТО, предоставляют развивающимся странам определенные гарантии в связи с либерализацией различных секторов экономики²⁹³.

При этом сторонники полного распространения ГАТС на воздушный транспорт предлагают применять к нему РНБ в сочетании с принципом взаимности, что будет означать предоставление данного режима только тем

²⁹⁰ Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. С. 151-153; Janda R. Passing the torch: why ICAO should leave economic regulation of international air transport to the WTO// *Annals of Air and Space Law*, 1995. Vol. XX. Part I. P. 409-430; Haanappel P.P.C. Regulatory Developments at the European Union (EU) and World Trade Organization (WTO) Levels// *Air and Space Law*, 2015. No. 1. P. 65-69; Regulatory Reform in International Air Transport/ Edited by Chia-Jui Cheng. Regency Publishing Worldwide. 2000. P. 895.

²⁹¹ Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. С. 153.

²⁹² Bonin J.R. Regionalism in International Civil Aviation: A Reevaluation of the Economic Regulation of International Air Transport in the Context of Economic Integration// *Singapore Yearbook of International Law*, 2008. No. 12. P. 116-119.

²⁹³ Lelieur I. Law and Policy of Substantial Ownership and Effective Control of Airlines. Prospects for Change. Routledge, 2003. P. 137-139.

членам ВТО, которые в обмен соглашаются установить аналогичные преимущества (например, предоставление более широких прав на авиаперевозки по пятой «свободе воздуха»²⁹⁴ в обмен на аналогичные права), и что будет препятствовать получению отдельными государствами и их авиапредприятиями односторонних «бесплатных» преимуществ для доступа к рынкам авиаперевозок (исключение ситуации так называемого «бесплатного проезда» (*free-rider problem*))²⁹⁵.

С другой стороны, многие специалисты (например, Р. Абейратне, В.Р. Серрано, Д.В. Ли, А. Таборда) выражают сомнения по поводу возможности, по крайней мере, в обозримом будущем, полного применения ГАТС к воздушному транспорту, и в частности, к обмену коммерческими правами на выполнение авиаперевозок пассажиров и грузов. Для обоснования своей позиции они приводят следующие аргументы²⁹⁶:

- принципы, лежащие в основе права ВТО, слишком отличны от принципов, регулирующих авиационную отрасль;

- международный воздушный транспорт регулируется сложной системой двусторонних соглашений, основанных на сбалансированном и взаимном обмене правами на авиаперевозки между государствами, а применение принципов ГАТС может, напротив, затруднить процесс дальнейшей либерализации регулирования авиатранспортной отрасли между заинтересованными государствами;

- ни государства, ни авиаперевозчики не готовы к появлению двух параллельных режимов обмена правами на авиаперевозки, в рамках которых одни государства выполняют обязательства, вытекающие из ГАТС, а другие –

²⁹⁴ Более подробно о том, какие коммерческие права охватываются так называемой пятой "свободой воздуха", см. раздел 2.3 ниже.

²⁹⁵ Janda R. Passing the torch: why ICAO should leave economic regulation of international air transport to the WTO// *Annals of Air and Space Law*, 1995. Vol. XX. Part I. P. 419-425.

²⁹⁶ Abeyratne R. Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects. Springer, 2012. P. 325-328; Jae Woon Lee Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies. Eleven International Publishing, 2016. P. 17-18; Serrano V.R. Trade in Air Transport Services: Liberalizing Hard Rights// *Annals of Air and Space Law*. 1999. Vol. XXIV. P. 201-215; Taborda A. The Exchange of Air Traffic Rights: A System Highly Flawed, Yet Seemingly Indestructible// *Annals of Air and Space Law*. 2016. Vol. XLI. P. 68-71.

обязательства, основанные на существующих двусторонних договоренностях о воздушном сообщении;

- даже если бы принципы торгового права применялись в полном объеме к воздушному транспорту, вопросы такого применения должны относиться к компетенции ИКАО, поскольку интересы именно авиационной отрасли в данном случае должны превалировать над интересами торговли.

Известный специалист в области международного воздушного права Р. Абейратнэ, критически оценивающий перспективы полного применения ГАТС к авиатранспортным услугам, подчеркивает, что обязательства по ГАТС несовместимы с обязательствами, ранее взятыми государствами по Чикагской конвенции, включая, в том числе:

- статью 1 Чикагской конвенции, подтверждающую принцип полного и исключительного суверенитета на воздушное пространство над территорией государства;

- статью 6 Чикагской конвенции, предусматривающую возможность осуществления регулярных международных воздушных сообщений над территорией или на территорию государства только по его специальному разрешению или с иной его санкции и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции;

- статью 82 Чикагской конвенции, согласно которой ее государства-участники обязуются не принимать на себя любые обязательства, несовместимые с положениями Чикагской конвенции²⁹⁷.

Более того, Р. Абейратнэ придерживается мнения о том, что даже полное применение ГАТС к правам на авиаперевозки и доступ к рынкам воздушного транспорта отнюдь не будет означать дальнейшую либерализацию этого доступа²⁹⁸.

²⁹⁷ Abeyratne R. *Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects*. Springer, 2012. P. 333-338.

²⁹⁸ *Ibid*, P. 331-332.

Противники, как и сторонники, полного распространения ГАТС на воздушный транспорт, также обращают внимание на проблему совместимости принципа взаимности при обмене правами на авиаперевозки по двусторонним соглашениям с РНБ по ГАТС, безусловное применение которого может привести к предоставлению одними государствами неограниченного доступа к своим рынкам авиаперевозок без получения взаимных выгод от других государств, и как следствие, затруднить, а не ускорить, процесс дальнейшей либерализации регулирования международного воздушного транспорта.

Наконец, в международно-правовой литературе высказывается и более сбалансированная позиция (например, Р. Эбдон, Ж. Юн), предполагающая, что в отношении воздушного транспорта возможно сосуществование и эффективное взаимодействие ИКАО и ВТО и связанных с ними двух правовых режимов, один из которых основан на Чикагской конвенции и традиционной системе соглашений о воздушном сообщении, а другой – на системе соглашений ВТО, включая ГАТС²⁹⁹. Сторонники данной позиции указывают на следующие элементы такого взаимодействия:

- после включения всех авиатранспортных услуг в сферу действия ГАТС договоренности, достигнутые государствами в рамках их соглашений о воздушном сообщении, будут оставаться в силе, но при этом за счет участия в ГАТС соответствующие права на авиаперевозки, предоставленные по данным соглашениям, могут быть полностью или частично (в зависимости от объемов обязательств, взятых государством по ГАТС) распространены на всех членов ВТО³⁰⁰;

- до распространения действия ГАТС на все авиатранспортные услуги, и в особенности, в отношении прав на доступ к рынкам воздушного транспорта, данные права будут продолжать предоставляться исключительно по соглашениям о воздушном сообщении, а само ГАТС будет регулировать лишь

²⁹⁹ Ebdon R. A Consideration of GATS and of its Compatibility with the Existing Regime for Air Transport// Air and Space Law, 1995. No. 2. P. 71-75; Zhao Yun Liberalization of air transport services under the framework of the WTO: confronting the challenge of the twenty-first century// Asian Yearbook of International Law, 2003. Volume 8. P. 32-36.

³⁰⁰ Ebdon R. A Consideration of GATS and of its Compatibility with the Existing Regime for Air Transport// Air and Space Law, 1995. No. 2. P. 75.

виды авиатранспортных услуг, в настоящее время перечисленных в соответствующем Приложении к нему;

- поскольку международно-правовое регулирование авиатранспортных услуг должно учитывать их комплексную природу, включая технические и экономические аспекты их предоставления, необходимо тесное сотрудничество между ИКАО, к чьей компетенции относятся технические вопросы деятельности воздушного транспорта, и ВТО, чьи функции связаны с различными аспектами торговых отношений;

- эксперты ИКАО как специализированного учреждения по вопросам гражданской авиации и воздушного транспорта могли бы оказывать поддержку, необходимую ВТО в целях дальнейшей либерализации авиатранспортного сектора³⁰¹.

Что касается позиции самой ИКАО по поводу расширения сферы действия ГАТС в отношении различных видов авиатранспортных услуг, включая права на выполнение авиаперевозок, то она настаивает на своей ведущей и особой роли в разработке «руководящих указаний в области регулирования международного воздушного транспорта»³⁰². В резолюциях Ассамблеи ИКАО выражается крайне осторожный подход к такому расширению действия ГАТС, в связи с чем, в частности, государства-члены ИКАО, участвующие в торговых переговорах, настоятельно призываются:

(i) тщательно изучать последствия любого предлагаемого включения в ГАТС дополнительных услуг или видов деятельности воздушного транспорта, учитывая, в том числе, тесную связь между аспектами экономики, окружающей среды, безопасности полетов и авиационной безопасности международного воздушного транспорта;

(ii) обеспечить, чтобы представители участвующих в торговых переговорах государств были полностью осведомлены о положениях Чикагской

³⁰¹ Zhao Yun Liberalization of air transport services under the framework of the WTO: confronting the challenge of the twenty-first century// Asian Yearbook of International Law, 2003. Volume 8. P. 35.

³⁰² Раздел IV «Торговля услугами» резолюции Ассамблеи ИКАО А41-27 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта» (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

конвенции, характерных особенностях международного воздушного транспорта и его регламентирующих структур, соглашений и механизмов;

(iii) способствовать полному пониманию роли и мандата ИКАО при разработке основных руководящих указаний по экономическому регулированию, в том числе по либерализации международного воздушного транспорта, и рассмотреть возможность их применения³⁰³.

Вышеизложенные положения резолюций подкрепляются комментариями отдельных специалистов о неотложной необходимости активизации роли ИКАО в регулировании коммерческой деятельности воздушного транспорта с тем, чтобы эта роль была такой же значительной, как и в сфере аэронавигации, обеспечения безопасности полетов и решения иных технических вопросов³⁰⁴.

Оценивая в целом перспективы полного регулирования международных воздушных сообщений в рамках ГАТС, прежде всего, нельзя не согласиться с теми юристами, которые рассматривают воздушный транспорт в качестве одного из видов услуг и важнейшего элемента международной торговой системы. Важная роль гражданской авиации в обеспечении торговли, туристических услуг и других видов экономической деятельности подчеркивается и в документах ИКАО и других международных авиационных организаций³⁰⁵. Кроме того, сам факт существующей дискуссии в международно-правовой доктрине и в рамках ВТО по поводу расширения применения ГАТС к авиатранспортным услугам свидетельствует о наличии тесной взаимосвязи между воздушным транспортом и торговлей услугами. В этой связи, по нашему мнению, гипотетически ГАТС вполне мог бы быть распространен на все виды авиатранспортных услуг при условии, что технические вопросы их предоставления (то есть обеспечение безопасности полетов; требования к персоналу, оказывающему услуги; защита

³⁰³ Там же.

См. также, например: резолюция Ассамблеи ИКАО А40-9 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10140).

³⁰⁴ Abeyratne R. *Reinventing ICAO's Role in Economic Regulation – A Compelling Need*// *Issues in Aviation Law and Policy*, 2013. Volume 13:1. P. 9-29; Abeyratne R. *No Country Left Behind* and ICAO's Leadership Role in Air Transport// *Air and Space Law*, 2022. No. 3. P. 327-329.

³⁰⁵ *World Civil Aviation Report*. Vol. 3. Montreal. 2019. P. 52; IATA Report "Air Connectivity: Measuring the connections that drive economic growth". IATA. 2020. P. 4.

воздушного транспорта от актов незаконного вмешательства; вопросы аэронавигации и т.д.) будут оставаться в сфере компетенции ИКАО (по аналогии, например, с телекоммуникационными услугами, технические аспекты которых относятся к сфере Международного союза электросвязи)³⁰⁶.

Анализ положений Чикагской конвенции и других международных договоров, регулирующих деятельность воздушного транспорта, показывает, что действующие нормы международного воздушного права не содержат каких-либо ограничений для полного распространения ГАТС на авиатранспортные услуги, а утверждения о возможной несовместимости обязательств, вытекающих из Чикагской конвенции, и обязательств по ГАТС представляются недостаточно убедительными. В пользу данного вывода указывают следующие обстоятельства.

Во-первых, ввиду того, что на Чикагской конференции по международной гражданской авиации 1944 г. государства так и не достигли согласия о включении в текст Чикагской конвенции положений о свободе осуществления международных воздушных сообщений и регулировании коммерческой деятельности воздушного транспорта, сама Чикагская конвенция детально не регулирует данную деятельность, а лишь устанавливает в отношении нее базовые принципы и положения. Так на основании статьи 1 Чикагской конвенции, подтверждающей принцип полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над своей территорией, и ее статьи 6, предусматривающей разрешительный порядок выполнения регулярных международных воздушных сообщений, каждое государство самостоятельно определяет порядок и условия осуществления международных воздушных сообщений и коммерческой деятельности авиапредприятий, действующих на его территории. С учетом этих положений государства могут выдавать единичные (специальные) разрешения на авиаперевозки, либо регулировать воздушные сообщения посредством отдельных международных договоров. Как уже

³⁰⁶ См. Приложение по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37. Ст. 2785-2817).

отмечалось выше, согласно сложившейся практике большинства государств, на сегодняшний день международные воздушные сообщения устанавливаются и подробно регламентируются на основе двусторонних и в некоторых случаях многосторонних соглашений, как более либерального, так и протекционистского характера. Именно поэтому полное применение ГАТС к авиатранспортным услугам, включая авиаперевозки, и соответствующее распространение на них РНБ и других режимов и принципов ГАТС само по себе не противоречило бы Чикагской конвенции, а лишь означало бы реализацию вытекающих из нее прав государств регулировать международные воздушные сообщения в рамках особого международного многостороннего договора – ГАТС. Более того, даже при полном распространении ГАТС на авиаперевозки и другие авиатранспортные услуги у каждого государства-члена ВТО, как известно, есть возможность сохранять в течение определенного срока в отношении них меры, несовместимые с РНБ (при условии, что данные меры включены им в «перечень изъятий» в соответствии с Приложением по изъятиям из обязательств по статье II ГАТС), а специфические обязательства по ГАТС (например, предоставление национального режима для иностранных авиапредприятий) выполнять лишь на условиях, предусмотренных в Перечне специфических обязательств, оговоренных данным государством-членом ВТО.

Во-вторых, в отличие от вопросов обеспечения безопасности полетов, аэронавигации, защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства и иных технических аспектов деятельности международной гражданской авиации, в отношении которых ИКАО обладает важными полномочиями и осуществляет большую работу по стандартизации и оказанию государствам технической помощи, по вопросам регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта функции ИКАО очень ограничены, а результатом ее деятельности в этой сфере являются лишь обзоры статистических данных по международным авиаперевозкам, различные исследования и общие инструктивные материалы рекомендательного характера. Как справедливо замечают отечественные юристы-международники, предпринимаемые ИКАО

попытки рассматривать экономические вопросы (например, проведение всемирных авиатранспортных конференций) неизменно выливаются лишь в дискуссии, а соответствующие рекомендации ИКАО общего характера не оказывают влияния на ситуацию на мировом рынке воздушных перевозок³⁰⁷. Также попытки рассмотрения и разрешения органами ИКАО различных споров и конфликтных ситуаций в сфере воздушного транспорта (например, разрешение Советом ИКАО межгосударственных споров о запрете на осуществление транзитных пролетов через территорию государства или рассмотрение Ассамблеей ИКАО вопросов о введении отдельными государствами односторонних ограничительных мер, касающихся коммерческой деятельности воздушного транспорта) в рамках механизмов, предусмотренных в Чикагской конвенции, подтверждают чрезвычайную политизированность и низкую эффективность этих механизмов³⁰⁸. Заявления же ИКАО о якобы ее ведущей роли в регулировании экономических аспектов международного воздушного транспорта и авиатранспортных услуг не основаны на реальной компетенции ИКАО, указанной в ее учредительном акте – Чикагской конвенции, и, по словам профессора М. Мильде, «создают впечатление, возможно подсознательное, конкуренции между ИКАО и ВТО...»³⁰⁹. В этой связи, по нашему мнению, полное применение ГАТС к сфере авиатранспортных услуг и распространение компетенции ВТО на данную сферу не может привести к коллизиям с какими-либо полномочиями ИКАО, а лишь повысит эффективность регулирования экономических аспектов деятельности международного воздушного транспорта.

³⁰⁷ Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 160.

Также см.: Афанасьев В.Г. Международный воздушный транспорт (экономика, политика, внешние экономические связи). М.: Международные отношения, 1992. С. 157-167.

³⁰⁸ Например, на 41-й сессии Ассамблеи ИКАО, проходившей с 27 сентября по 7 октября 2022 года Российская Федерация представила рабочий документ A41-WP/456 о несовместимости односторонних ограничительных мер, затрагивающих деятельность международной гражданской авиации, с положениями Конвенции о международной гражданской авиации, и проект соответствующей резолюции Ассамблеи. Однако Ассамблея так и не смогла достичь согласия по поводу принятия предложенной резолюции и каких-либо действий, осуждающих подобные односторонние ограничительные меры.

По данному вопросу также см.: Luping Zhang *The Resolution of Inter-State Disputes in Civil Aviation*. Oxford University Press, 2022. P. 60-63.

³⁰⁹ Мильде М. *Международное воздушное право и ИКАО*. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. С. 153.

В-третьих, утверждения некоторых юристов о том, что РНБ должен применяться к коммерческой деятельности воздушного транспорта в сочетании с одним из принципов международного воздушного права – принципом взаимности - в целях препятствования получению отдельными государствами и их авиапредприятиями односторонних «бесплатных» преимуществ для доступа к рынкам авиаперевозок, по меньшей мере, спорны. С одной стороны, поскольку содержание и применение самого принципа взаимности в рамках международно-правового регулирования воздушных сообщений по-разному оценивается в доктрине и практике международного воздушного права³¹⁰, возникает вопрос о необходимости установления данного принципа в качестве условия распространения РНБ на авиатранспортные услуги. С другой стороны, согласно статье II ГАТС, РНБ должен предоставляться «безусловно», что в контексте расширительного толкования данного термина в ВТО может означать невозможность установления государством каких-либо условий для применения РНБ, включая предъявление требований о предоставлении ему встречных преимуществ в рамках принципа взаимности³¹¹. Более того, в целом сама проблема получения отдельными государствами односторонних «бесплатных» преимуществ через РНБ и дальнейшей либерализации какого-либо сектора услуг, и использование принципа взаимности как средства решения этой проблемы всё ещё требуют более глубокого экономического анализа³¹².

Таким образом, с формально юридической точки зрения, отсутствуют препятствия для пересмотра Приложения по авиатранспортным услугам к ГАТС

³¹⁰ Так, например, за исключением работы В.Д. Бордунова «Международное воздушное право», в доктрине международного воздушного права принцип взаимности не рассматривается в качестве отраслевого принципа международного воздушного права. В монографиях, посвященных непосредственно международно-правовому регулированию воздушных сообщений, содержатся различные подходы в отношении содержания и условий применения принципа взаимности, в частности, при обмене правами на доступ к рынкам авиаперевозок. В этой связи см.: Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007. С. 47-48; Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 35-50; Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 131-142; Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Международные отношения, 1966. С. 149; Грязнов В.С. Регулирование коммерческой деятельности авиатранспортных предприятий в современном международном воздушном праве: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 10.

³¹¹ См., например: Report of the Panel WT/DS246/R “European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries”, World Trade Organization, 1 December 2003. P. 115.

³¹² По данному вопросу подробнее см.: Luderna R.D., Mayda A.M. Do countries free ride on MFN?// Journal of International Economics, 2009. Volume 77(2). P. 137-150.

в направлении полного включения международно-правового регулирования авиаперевозок (воздушных сообщений) в сферу действия ГАТС. Кроме этого, положения самого ГАТС (например, возможность установления изъятий из РНБ, установление индивидуально каждым государством условий применения национального режима, право членом ВТО заключать друг с другом региональные соглашения о взаимной либерализации торговли, учет интересов развивающихся стран и т.д.) достаточно гибки и могли бы обеспечить поступательную, сбалансированную многостороннюю либерализацию коммерческой деятельности воздушного транспорта в качестве составного элемента международной торговой системы, а механизм разрешения торговых споров в рамках ВТО позволил бы намного эффективнее находить решения сложных межгосударственных разногласий, касающихся экономических аспектов международной гражданской авиации. В этом отношении ОРС ВТО представляется гораздо более компетентным и эффективным органом разрешения соответствующих споров, чем во многом архаичный политико-дипломатический механизм разрешения споров, предусмотренный Чикагской конвенцией. Однако при таком развитии событий вряд ли будет учитываться специфика международного воздушного права, а государства могут столкнуться с конкуренцией двух механизмов по разрешению межгосударственных авиационных споров, при этом ни один из них не будет иметь приоритета, что, в свою очередь, означает риски появления конкурирующих толкований и противоречащих друг другу решений.

Между тем, как показывают дискуссии, ведущиеся много лет по вышеуказанному вопросу в рамках ВТО, на сегодняшний день государства не готовы к распространению ГАТС не только на авиаперевозки, но и на любые вспомогательные авиатранспортные услуги в дополнение к трем видам услуг, которые уже предусмотрены в Приложении по авиатранспортным услугам к ГАТС (например, наземное обслуживание, услуги по управлению аэропортами, услуги по управлению воздушным движением, лизинг авиационной техники и

проч.)³¹³. Подобное стремление сохранить определенный *status quo*, по-видимому, объясняется тем, что несмотря на значительный прогресс в области либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений и распространения на них принципов свободного рынка, государства все еще не рассматривают воздушный транспорт в качестве полноценного неотъемлемого элемента глобальной торговли и продолжают оставаться в рамках парадигмы взаимного сбалансированного обмена правами на доступ к авиатранспортным рынкам через систему двусторонних и в некоторых случаях региональных многосторонних соглашений, на которые нередко влияют политические и иные неэкономические факторы. Такой подход к регулированию деятельности воздушного транспорта наглядно выражен в высказывании первого Президента Совета ИКАО Эдварда Уорнера, которое датируется еще 1942 годом, но является поразительно актуальным и в настоящее время: «У нас будут ложное восприятие истории воздушного транспорта и очень ложный взгляд на проблемы планирования его будущего, если мы будем рассматривать его исключительно в качестве коммерческого предприятия и проигнорируем влияние политических факторов, определяющих направление его развития»³¹⁴. Можно ожидать, что пройдет еще немало времени, пока государства коренным образом изменят свое отношение к коммерческим аспектам деятельности воздушного транспорта.

При этом, представляется, что даже частичное применение ГАТС к сектору авиатранспортных услуг без распространения действия ГАТС на их «центральное звено» - авиаперевозки – также, вряд ли, будет являться правильным решением и может, напротив, создавать еще большие проблемы. Так, например, вызывает вопросы применение ГАТС в отношении продажи и маркетинга авиатранспортных услуг без распространения его положений на

³¹³ Совет по торговле услугами ВТО в 2005 году начал так называемый «второй пересмотр» Приложения по авиатранспортным услугам к ГАТС с целью изучения возможности дальнейшего применения ГАТС к данному сектору услуг. Формально указанный «второй пересмотр» продолжается до настоящего времени, и государства так и не достигли согласия о включении каких-либо дополнительных (даже вспомогательных) авиатранспортных услуг в сферу действия ГАТС.

См.: Air Transport and the GATS. Documentation for the Second Review under the General Agreement on Trade in Services (GATS). 2000-2005 in Review. Volume 1. Auxiliary Services. World Trade Organization, 2007.

³¹⁴ Abeyratne R. Some Recent Initiatives in African Aviation and the Banjul Accord Group Agreement// Annals of Air and Space Law, 2004. Vol. XXIX. P. 516.

ценообразование в области этих услуг и применяемые условия авиаперевозок. Другим проблематичным положением действующего Приложения по авиатранспортным услугам к ГАТС может быть его пункт 4, предусматривающий, что к механизмам разрешения споров в рамках ВТО государства прибегают только после исчерпания процедур разрешения споров на основе двусторонних или многосторонних соглашений. Например, с учетом уже отмечавшейся низкой эффективности и политизированности средств разрешения споров по Чикагской конвенции возникают сомнения о целесообразности затрачивать время и ресурсы на использование этих средств.

Перспективы дальнейшего реформирования международно-правового регулирования воздушных сообщений

Принимая во внимание отсутствие, по крайней мере, в ближайшем будущем практических возможностей по полному распространению действия ГАТС на авиатранспортные услуги, включая авиаперевозки, и достижению какого-либо иного универсального многостороннего соглашения по обмену правами на доступ к рынкам воздушного транспорта, по нашему мнению, в современный период перспективным является дальнейшее развитие и углубление регионального многостороннего сотрудничества в области международно-правового регулирования воздушных сообщений.

На сегодняшний день в рамках различных региональных механизмов межгосударственного сотрудничества в отношении воздушного транспорта и гражданской авиации в целом действует особый правовой режим, отличающийся от регулирования услуг и других сфер экономической деятельности³¹⁵. Однако, как показывает опыт, по мере достижения полной либерализации коммерческой деятельности воздушного транспорта, создания единого авиатранспортного рынка, функционирующего в соответствии со всеми принципами свободной

³¹⁵ Более подробно о различных механизмах регионального сотрудничества государств в сфере воздушного транспорта см. раздел 2.2 ниже.

конкуренции, можно ожидать, что будет происходить устранение различий в регулировании авиаперевозок и других видов коммерческих услуг.

Например, в Европейском Союзе, где удалось добиться наибольших успехов в формировании единого свободного авиатранспортного рынка, функционирующего по тем же правилам, как и рынки других видов услуг, особый правовой режим воздушного транспорта теряет свою актуальность, на что указывают и Суд ЕС в своих решениях, и представители правовой доктрины³¹⁶.

Возможно, после полной либерализации регулирования воздушного транспорта и распространения на него общих правил торгового оборота в рамках всё большего числа регионов государства ощутят необходимость либерализации и реформирования его регулирования и на универсальном уровне. Данное обстоятельство, в свою очередь, приведет к тому, что включение коммерческой деятельности воздушного транспорта в сферу действия ГАТС и ВТО в целом станет вполне естественным и ожидаемым процессом. При этом еще раз следует подчеркнуть, что подобная реформа регулирования будет касаться только коммерческих аспектов функционирования воздушного транспорта, поскольку обеспечение безопасности полетов, аэронавигация и иные технические вопросы гражданской авиации вполне успешно регулируются с участием ИКАО и должны оставаться именно в сфере ее компетенции.

³¹⁶ Case C-382/08, *Michael Neukirchinger v. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen* (European Court Reports 2011. P. I-180); Case C-628/11, *International Jet Management GmbH* (ECLI:EU:C:2014:171).

Несмотря на то, что статья 100 Договора о функционировании Европейского Союза формально предусматривает установление Европейским парламентом и Советом ЕС специальных правил в отношении воздушного транспорта, в публикациях по воздушному праву ЕС отмечается, что данная статья перестала быть актуальной, поскольку в настоящее время на коммерческую деятельность воздушного транспорта распространяются те же принципы и положения Договора о функционировании Европейского Союза, которые применяются к любым другим видам экономической деятельности. (Janezic J.J. and Stadlmeier S. *Air Transport Services, Non-discrimination and the 'General Rules' of the EU Treaties*// *Air and Space Law*, 2014. No. 4-5. P. 271-273).

Более подробно о вышеуказанных решениях Суда ЕС и правовом регулировании воздушного транспорта в рамках Европейского Союза в целом см. раздел 5.1 диссертации.

2.2. Эволюция и основные формы регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта³¹⁷

Региональное сотрудничество государств в сфере международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта имеет достаточно долгую историю, и первые шаги в этом направлении были сделаны ещё в 20-е годы прошлого столетия. Так, например, 20 февраля 1928 года в Гаване на шестой международной конференции американских государств в целях организации воздушных сообщений между Северной и Южной Америкой принимается Панамериканская Конвенция о коммерческой авиации, участниками которой стали 16 государств Северной, Центральной и Южной Америки³¹⁸. В данной конвенции вводилось право "безвредного пролета" гражданских воздушных судов, а также предоставлялось право свободно перевозить пассажиров и грузы между территориями государств-участников³¹⁹. Иными словами, в Панамериканской Конвенции о коммерческой авиации на многосторонней региональной основе фактически было закреплено самое широкое право на доступ к рынкам международных авиаперевозок пассажиров и грузов.

Во второй половине XX века, как уже обращалось внимание в предыдущей главе диссертации, происходит институционализация регионального сотрудничества и появляются региональные международные

³¹⁷ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Региональное сотрудничество в области безопасности полетов: международно-правовые вопросы // Московский журнал международного права. 2021. № 4. С. 40-69; Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. С. 11-19.

³¹⁸ Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гаити, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, США, Уругвай, Чили и Эквадор.

³¹⁹ Текст Конвенции о коммерческой авиации 1928 года размещен по следующему адресу: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1928v01/d364> (дата обращения: 20 апреля 2024 года).

Данная конвенция прекратила свое действие в связи с положениями статьи 80 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года.

См. также: Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 31; Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONELP, 2017. С. 30; Dempsey P.S. Public International Air Law. McGill University, 2008. P. 17-18.

межправительственные авиационные организации с широкой компетенцией, к которым относятся Европейская конференция гражданской авиации (ЕКАК)³²⁰, Африканская комиссия гражданской авиации (АФКАК)³²¹, Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК)³²² и Арабская организация гражданской авиации (АКАО)³²³. Наряду с регулированием вопросов безопасности полетов, защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, защиты окружающей среды от вредного воздействия авиации, упрощения формальностей при международных авиаперевозках и подготовки авиационного персонала данные региональные организации уделяют значительное внимание сотрудничеству государств-членов в сфере коммерческой деятельности воздушного транспорта и координации действий с ИКАО в этом направлении. Например, АФКАК принимает резолюции и рекомендации, касающиеся установления тарифов, доступа к рынкам авиаперевозок и сотрудничества между африканскими авиапредприятиями. ЛАКАК также принимает решения по поводу единой региональной

³²⁰ Аббревиатура «ЕКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – European Civil Aviation Conference (ECAC). ЕКАК была создана в 1954 году.

С учетом недостаточно определенных положений Устава ЕКАК могут возникнуть сомнения по вопросу юридической природы ЕКАК, и в частности, по вопросу о том, обладает ли ЕКАК международной правосубъектностью и является ли международной межправительственной организацией. В этой связи некоторые специалисты Секретариата ИКАО высказывают мнение об отсутствии у ЕКАК международной правосубъектности (см., например, working paper of 216th Session of ICAO Council «2018 Report on the Activities of the Evaluation and Internal Audit Office (EAO)» (ICAO Doc. C-WP/14850. 01.02.2019). Однако в международно-правовой доктрине уже давно преобладает и устоялась точка зрения, согласно которой ЕКАК обладает всеми необходимыми признаками международной межправительственной организации (см., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 217-220; Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 161-162; Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Wolters Kluwer, 2017. P. 38-40). Данная точка зрения, с которой мы полностью согласны, основана на толковании Устава ЕКАК и практике его применения.

³²¹ Аббревиатура «АФКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – African Civil Aviation Commission (AFCAC). АФКАК была создана в 1969 году.

³²² Аббревиатура «ЛАКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – Latin American Civil Aviation Commission (LACAC). ЛАКАК была создана в 1973 году.

Более подробно о функциях и современных проблемах деятельности ЛАКАК см.: Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty/ Edited by Mendes de Leon P. and Buissing N. Kluwer Law International, 2019. P. 83-96.

³²³ Аббревиатура «АКАО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Arab Civil Aviation Organization (ACAQ). По сравнению с ЕКАК, АФКАК и ЛАКАК АКАО была создана позднее - в 1996 году.

авиатранспортной политики государств-членов и применению тарифов на авиаперевозки³²⁴.

Поскольку ЕКАК, АФКАК, ЛАКАК и АКАО являются классическими международными межправительственными организациями и не обладают наднациональными (надгосударственными) полномочиями, их юрисдикционная компетенция весьма ограничена, и как совершенно обоснованно отмечает В.Д. Бордунов, резолюции и иные акты указанных региональных международных авиационных организаций в своем большинстве «носят рекомендательный характер, что дает возможность государствам-членам применять их так, как это им подходит в соответствии с их экономическими, техническими и иными возможностями»³²⁵. Вместе с тем, необходимо учитывать, что данные акты региональных международных организаций вырабатываются при активном участии их государств-членов, и в этой связи они весьма эффективны в процессе регулирования международных воздушных сообщений на региональном уровне, а государства стараются придерживаться их в своей практике.

Важным направлением деятельности ЕКАК, ЛАКАК и АКАО является разработка многосторонних международных договоров, касающихся различных аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта³²⁶. В частности, под эгидой ЕКАК были заключены Многостороннее соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 года³²⁷ и Международное соглашение о порядке установления тарифов при регулярных воздушных сообщениях 1967 года³²⁸. Многостороннее соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе

³²⁴ Более подробно по вопросам деятельности указанных региональных международных авиационных организаций также см.: Право международных организаций/ Под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2021. С. 426-427; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации/ Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 159-162; Тихонов В.М. Международные авиационные организации М.: Наука, 1986.

³²⁵ Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 148.

³²⁶ Международные договоры, заключенные под эгидой ЛАКАК и АКАО, будут рассмотрены ниже в контексте либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений.

³²⁷ Multilateral Agreement on Commercial Rights of Non-Scheduled Air Services in Europe, signed in Paris, on 30 April 1956 (ICAO Doc. 7695).

³²⁸ International Agreement on the procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services, done in Paris, on 10 July 1967 (ICAO Doc. 8681).

устанавливает достаточно либеральные условия осуществления нерегулярных воздушных сообщений, предусматривая для гражданских воздушных судов, которые не заняты в регулярных международных воздушных сообщениях, зарегистрированы в одном из государств-членов ЕКАК и эксплуатируются гражданином или юридическим лицом одного из государств-участников, полную свободу при осуществлении авиаперевозок между территориями государств-участников соглашения в следующих случаях:

- удовлетворение гуманитарных или чрезвычайных нужд;
- выполнение пассажирских рейсов класса "такси" случайного характера, причем воздушное судно не должно иметь более шести пассажирских мест, пункт назначения должен быть выбран самим нанимателем, и не должна иметь место свободная продажа билетов на оставшиеся незанятые места;
- выполнение полеты, когда вся вместимость воздушного судна нанимается одним лицом (гражданином или юридическим лицом) для перевозки своих людей или грузов;
- выполнение эпизодических полетов между определенными пунктами не чаще одного раза в месяц;
- осуществление грузовых авиаперевозок и авиаперевозок пассажиров между районами, не имеющими между собой прямых регулярных воздушных сообщений, при условии, что государство может отказать в полетах, если оно посчитает, что полеты ущемляют интересы авиакомпаний, эксплуатирующих регулярные воздушные линии³²⁹.

Ввиду создания в рамках Европейского Союза (ЕС) единого авиатранспортного рынка и распространения на него правовых актов ЕС в 90-е годы XX века Многостороннее соглашение о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе и Международное соглашение о порядке установления тарифов при регулярных воздушных сообщениях ЕКАК в значительной степени утратили свое практическое значение, так как почти все

³²⁹ Articles 1-2, Multilateral Agreement on Commercial Rights of Non-Scheduled Air Services in Europe, signed in Paris, on 30 April 1956 (ICAO Doc. 7695).

государства, участвующие в них, в настоящее время являются либо членами ЕС и руководствуются, прежде всего, его правовыми актами, либо имеют соглашения с ЕС о едином авиационном пространстве³³⁰. Тем не менее, в 50-е – 80-е годы прошлого столетия данные соглашения, конечно, внесли существенный вклад в прогрессивное развитие международно-правового регулирования отдельных вопросов воздушных сообщений на европейском континенте.

В контексте эволюции международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта нельзя не обратить внимание на весьма позитивный опыт Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) – международной организации экономической интеграции социалистических государств, существовавшей с 1949 г. по 1991 г.³³¹. Внутриорганизационный механизм СЭВ с 1958 года включал в себя Постоянную комиссию по сотрудничеству в области транспорта и ее секцию по воздушному транспорту, а в 1975 году на базе данной секции был создан орган СЭВ – Постоянная Комиссия по сотрудничеству в области гражданской авиации (ПКГА СЭВ), состоящая из делегаций государств-членов СЭВ, возглавляемых руководителями их ведомств гражданской авиации. Деятельность ПКГА СЭВ в большей части была сконцентрирована на решении многочисленных эксплуатационных, аэронавигационных и иных технических вопросов функционирования авиатранспортной отрасли, однако в ее рамках осуществлялось и межгосударственное сотрудничество в сфере коммерческой

³³⁰ По состоянию на 20 апреля 2024 года государствами-участниками Многостороннего соглашения о коммерческих правах при нерегулярных воздушных сообщениях в Европе 1956 года являются Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Республика Молдова, Сан-Марино, Сербия, Соединенное Королевство, Турция, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, Швейцария и Эстония, а в Международном соглашении о порядке установления тарифов при регулярных воздушных сообщениях 1967 года участвуют Австрия, Бельгия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция и Швеция.

Более подробно о правовом регулировании воздушного транспорта в рамках Европейского Союза и общего европейского авиационного пространства см. раздел 5.1 диссертации.

³³¹ Членами Совета Экономической Взаимопомощи (СЭВ) являлись следующие государства: СССР, Польская Народная Республика, Чехословацкая Социалистическая Республика, Венгерская Народная Республика, Социалистическая Республика Румыния, Народная Республика Болгария, Германская Демократическая Республика, Монгольская Народная Республика, Республика Куба, Социалистическая Республика Вьетнам. Таким образом, членство СЭВ охватывало государства Евразии и одно государство Центральной Америки.

деятельности воздушного транспорта, применения авиации в народном хозяйстве и развития сети международных воздушных сообщений³³². Отличительной чертой работы СЭВ при принятии его органами рекомендаций и решений являлся принцип заинтересованности, согласно которому акты СЭВ принимались лишь с согласия заинтересованных государств-членов; при этом каждое государство-член СЭВ могло заявить о своей заинтересованности по любому рассматриваемому вопросу, а неучастие одного или нескольких государств в отдельных мероприятиях, представляющих интерес для других членов, не препятствовало осуществлению заинтересованными государствами сотрудничества в СЭВ по таким мероприятиям³³³.

Таким образом, после создания ИКАО и на всем протяжении второй половины XX века были заложены основы регионального межгосударственного сотрудничества в сфере международно-правового регулирования воздушных сообщений с использованием механизма региональных международных межправительственных организаций. При этом с одной стороны, такие международные авиационные организации, как ЕКАК, АФКАК, ЛАКАК и АКАО, объединяя в качестве своих членов почти все государства соответствующего региона с разным уровнем экономического развития³³⁴,

³³² Подробнее о деятельности Совета Экономической Взаимопомощи в сфере регулирования воздушного транспорта см., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 210-217; Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 242-260; Международные транспортные организации: Справочник / Под ред. В.В. Серебрякова. М.: Транспорт, 1986. С. 502-525.

³³³ Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 446-452.

Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 148.

³³⁴ Членами АФКАК являются 54 государства Африки (Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральнаяафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка и Южный Судан), членами ЕКАК – 44 государства Европы (Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Монако, Норвегия, Нидерланды, Польша, Португалия, Республика Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швеция, Швейцария и Эстония), членами ЛАКАК – 22 государства Латинской Америки (Аргентина, Аруба (Королевство Нидерландов), Белиз, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка), а членами АКАО – 22 государства Ближнего Востока,

позволяют учитывать интересы всех этих государств, вырабатывать консолидированную позицию региона по экономическим аспектам воздушного транспорта и более эффективно её защищать на универсальном уровне, прежде всего, в рамках органов ИКАО, где перечисленные международные организации традиционно обладают статусом наблюдателей. Именно поэтому на сегодняшний день ЕКАК, АФКАК, ЛАКАК и АКАО продолжают играть немаловажную роль в координации действий своих государств-членов по регулированию международных воздушных сообщений.

Однако с другой стороны, обладая полномочиями в основном консультативного и координационного характера, не предполагающих возможности принятия обязательных для государств-членов решений, ЕКАК, АФКАК, ЛАКАК и АКАО юридически и организационно ограничены в выполнении функций, связанных с более эффективным реформированием и либерализацией международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта и созданием правовой основы для единых региональных авиатранспортных рынков. Кроме этого, членство большого числа государств в составе вышеуказанных региональных международных авиационных организаций является не только позитивным фактором, но и вызывает определенные трудности согласования воле этих государств при выработке решений. Неслучайно, единый рынок воздушного транспорта в Европе в 90-е годы XX века был создан с использованием организационно-правового механизма ЕС, а не ЕКАК.

Развитие регионального сотрудничества государств в сфере международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта начиная с 90-х годов прошлого столетия и до настоящего времени происходит на фоне уже отмечавшегося выше активного процесса либерализации данного регулирования. Более того, все существующие на современном этапе региональные договорные и институциональные механизмы

Северной и Восточной Африки (Алжир, Бахрейн, Джибути, Египет, Йемен, Иордания, Ирак, Коморские Острова, Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Палестина, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан и Тунис).

сотрудничества по вопросам воздушного транспорта в той или иной степени направлены на либерализацию его регулирования, что указывает на качественное отличие этого регионального сотрудничества от того, которое развивалось в предшествующие десятилетия.

В международно-правовой литературе совершенно обоснованно выделяются следующие предпосылки и преимущества развития регионального многостороннего сотрудничества по либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта:

- у небольших групп государств соответствующего региона существует естественная потребность развития своего регионального сотрудничества в связи с общностью интересов, традиций и ценностей;

- интеграция в политической, экономической и социальной сферах достигается намного проще между небольшим числом географически связанных государств, чем на глобальном уровне;

- региональное экономическое сотрудничество дает возможность небольшим государствам более эффективно концентрировать свои экономические ресурсы и тем самым повышать свою конкурентоспособность на мировых рынках;

- необходимость обеспечения экономического роста и создания условий для экономического развития предопределяет потребность в создании прочных рыночных связей, что достигается, прежде всего, благодаря углублению сотрудничества между государствами, являющимися ближайшими соседями;

- в рамках более компактных региональных механизмов сотрудничества государства готовы ограничивать значительную часть своих суверенных прав в экономической области;

- региональное сотрудничество в сфере воздушного транспорта позволяет участвующим в нем государствам получать больше преимуществ и лучше

защищать свои интересы в данной сфере в отношениях с третьими государствами³³⁵.

Одновременно специалисты по международному воздушному праву отмечают, что такие факторы, как различия в экономическом положении, уровне конкурентоспособности авиатранспортной отрасли, размерах территории и численности населения соседних государств, могут создавать препятствия для углубления их регионального сотрудничества в целях либерализации международно-правового регулирования воздушного транспорта³³⁶. Более того, для регионального регулирования международного воздушного транспорта присущи недостатки, которыми характеризуется многостороннее регулирование в целом, включая, например:

- меньшая «гибкость» многостороннего регулирования, что связано со сложностью пересмотра многостороннего международного договора, по сравнению, например, с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении;

- сложность адаптации многостороннего регулирования для конкретных ситуаций, связанных с двусторонними отношениями государств в сфере коммерческой деятельности воздушного транспорта;

- ослабление способности государства защищать своего национального авиаперевозчика;

- получение крупными конкурентоспособными авиаперевозчиками в рамках многостороннего соглашения по либерализации международного воздушного транспорта больших экономических выгод в ущерб интересам более экономически слабых авиапредприятий развивающихся государств, что может

³³⁵ Jae Woon Lee Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies. Eleven International Publishing, 2016. P. 30-31; Erwin von den Steinen National Interest and International Aviation. Kluwer Law International, 2006. P. 114-115; Henaku B.D.K. Regionalism in International Air Transport Regulation. Leiden: Koma Publishers Foundation, 1993. P. 39.

Также см.: Кейта М. Правовое регулирование коммерческой деятельности в международных воздушных сообщениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1990. С. 9; Wassenbergh H. Commercial Aviation Law 1998, Multilateralism versus Bilateralism// Air & Space Law. 1998. No. 1. P. 22; Wassenbergh H. Towards global economic regulation of international air transportation through interregional bilateralism// Annals of Air and Space Law, 2001. Volume XXVI. P. 246-250.

³³⁶ Jae Woon Lee Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies. Eleven International Publishing, 2016. P. 33-34.

привести к уменьшению или даже лишению доступа данных государств и их авиапредприятий к авиатранспортным рынкам³³⁷.

Изложенные выше преимущества и недостатки международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта на региональном уровне указывают на одновременную привлекательность и сложность регионального сотрудничества по либерализации воздушных сообщений, а также во многом объясняют, почему в одних случаях данное региональное сотрудничество оказывается вполне успешным, а в других - значительный прогресс в его развитии отсутствует. Между тем, учитывая уже отмеченную устойчивую тенденцию увеличения количества региональных многосторонних механизмов сотрудничества в сфере регулирования международных воздушных сообщений, можно ожидать, что поступательное развитие этого вида сотрудничества и далее продолжится.

На сегодняшний день в различных регионах мира действуют следующие многосторонние международные договоры и региональные институциональные механизмы сотрудничества государств, направленные на либерализацию международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта.

Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в Африке

При анализе проблем регионального сотрудничества по либерализации коммерческой деятельности воздушного транспорта на африканском континенте важно учитывать специфику общего социально-экономического развития данного региона.

Как подчеркивают экономисты, в XXI веке Африка стала одним из самых быстро развивающихся макрорегионов мира, а ее экономическая значимость

³³⁷ См.: документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. III-4-2 – III-4-3.

устойчиво нарастает. Ожидается, что в нынешнем веке от динамики развития Африки во многом будет зависеть характер и темпы роста в развитых государствах, их обеспеченность сырьем, энергетическими ресурсами и человеческим капиталом, в связи с чем для многих государств мира огромное значение приобретает проникновение на африканские рынки и интенсификация хозяйственных связей с африканскими государствами³³⁸. Вместе с тем, в экспертных оценках современного общего социально-экономического положения Африки отмечается следующее: «Особенностью развития Африки остается его впечатляющая неравномерность. Зоны роста разделены полосами кризиса – как на континенте в целом, так и в крупных странах, таких как Нигерия, Кения, Эфиопия и другие. Такая неравномерность сохранится еще неопределенно долгое время: пока незаметны признаки выравнивания или сглаживания роста и развития по странам, регионам, отраслям, группам населения»³³⁹. По основным макроэкономическим показателям большинство стран Африки все еще остаются на невысоких местах в мировых рейтингах; для данного континента характерны внутренние и межгосударственные (часто вооруженные) конфликты, рост бедности, распространение голода и инфекционных заболеваний³⁴⁰.

Что касается воздушного транспорта Африки, то на фоне ее плохо развитой наземной и водной транспортной инфраструктуры существует значительный потенциал для расширения сети воздушных сообщений и увеличения объемов авиаперевозок. При этом несмотря на указанный потенциал, авиатранспортная отрасль на данном континенте долгое время оставалась убыточной и экономически неэффективной, а коммерческая деятельность авиапредприятий жестко ограничивалась африканскими государствами, которые были более заинтересованы в поддержании на двусторонней основе воздушных сообщений

³³⁸ Абрамова И., Фитуни Л. Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики// *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. № 9. С. 25-26.

³³⁹ *Африка 2023. Возможности и риски: экспертно-аналитический справочник*// Под общ ред. А.А. Маслова. М.: НИУ ВШЭ, 2023. С. 8.

³⁴⁰ Абрамова И., Фитуни Л. Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики// *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. № 9. С. 25.

Африки с другими континентами, нежели в развитии внутриафриканского рынка авиаперевозок³⁴¹. Однако по мере либерализации (дерегулирования) воздушного транспорта в Европе и США в конце 80-х годов XX века и усиления конкуренции на рынках международных авиаперевозок со стороны европейских и американских авиапредприятий среди африканских государств начала расти обеспокоенность о судьбе их авиаперевозчиков и их перспективах по удержанию существующих позиций на данных рынках, что заставило их предпринять определенные шаги по реформированию регулирования авиатранспортной отрасли Африки³⁴².

Еще в 1988 году министры 40 африканских государств, ответственные за деятельность гражданской авиации, на встрече в г. Ямусукро (Кот-д'Ивуар) провозгласили новую авиатранспортную политику Африки посредством принятия декларации, в которой были поставлены, в частности, следующие цели:

- консолидация авиатранспортной отрасли посредством стимулирования слияний, создания совместных предприятий и других форм интеграции африканских авиаперевозчиков;
- предоставление более широких прав доступа к рынкам авиаперевозок для африканских авиапредприятий;
- создание условий для снижения эксплуатационных расходов африканских авиапредприятий и соответствующего снижения тарифов на авиаперевозки;
- внедрение государствами Африки совместных механизмов финансирования приобретения современной авиационной техники³⁴³.

Несмотря на достаточную амбициозность поставленных задач и в то же время декларативный характер положений, содержащихся в Декларации

³⁴¹ Schlumberger C. E. Open Skies for Africa. Implementing the Yamoussoukro Decision. The World Bank, 2010. P. 1-2.

³⁴² Schlumberger C. E. Africa's Long Path to Liberalizing Air Services. Status Quo of the Implementation of the Yamoussoukro Decision// Annals of Air and Space Law, 2008. Vol. XXXIII. P. 195-196.

³⁴³ Declaration of Yamoussoukro on a New African Air Transport Policy, 17 October 1988 (United Nations Economic and Social Council Doc. E/ECA/TRANS/77A).

Ямусукро 1988 года, значение данного документа заключается, прежде всего, в том, что в нем большинство государств Африки впервые выразили коллективное стремление к реформированию и либерализации регулирования своего воздушного транспорта и тем самым создали определенную основу для принятия последующих правовых актов по этому вопросу.

В результате дальнейших шагов в направлении либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в конце XX – начале XXI столетий в Африке сложилась юридически сложная и, к сожалению, не очень хорошо согласованная система регионального межгосударственного сотрудничества в данной сфере. Это сотрудничество осуществляется преимущественно в рамках институциональных механизмов как на общеафриканском уровне, так и в отдельных регионах Африки.

На общеафриканском уровне сотрудничество государств по либерализации международных воздушных сообщений первоначально формировалось в рамках Организации африканского единства (ОАЕ) и Африканского экономического сообщества (АЭС), а в настоящее время продолжает развиваться в рамках Африканского союза (АС) во взаимодействии с АФКАК. ОАЕ была учреждена и действовала на основании своего Устава, подписанного 25 мая 1963 года в целях сотрудничества государств Африки по широкому кругу политических, социальных, экономических и иных вопросов, включая: (а) политика и дипломатия; (б) экономика, транспорт и связь; (в) образование и культура; (г) здравоохранение, санитария и диетология; (д) научно-техническое сотрудничество; (е) оборона и безопасность³⁴⁴. 3 июня 1991

³⁴⁴ Article II, Organization of African Union Charter, 25 May 1963 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/oau-charter-addis-ababa-25-may-1963> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Согласно статье IV Устава ОАЕ, членство в ОАЕ было открыто для всех независимых суверенных государств Африки.

Членами ОАЕ являлись следующие государства Африки: Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сахарская Арабская Демократическая Республика, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда,

года в г. Абуджа (Нигерия) государства-члены ОАЕ подписали Договор об учреждении Африканского экономического сообщества (далее – «Договор Абуджа»), который вступил в силу 12 мая 1994 года, и в соответствии с которым учреждалось АЭС³⁴⁵. В свою очередь, 11 июля 2000 года в г. Ломе (Того) государства-члены ОАЕ приняли Учредительный акт Африканского союза, на основании которого учреждался АС³⁴⁶. Учредительный акт АС вступил в силу 26 мая 2001 года, и АС заменил собой ОАЕ, став правопреемником ОАЕ³⁴⁷. В отличие от ОАЕ, ориентированного на развитие сотрудничества африканских государств в целях окончательного искоренения колониализма гарантирования национальной независимости и территориальной целостности, деятельность АС, прежде всего, сосредоточена на развитии и социально-экономической интеграции Африки.

В отношении международно-правового статуса ОАЕ и АС можно сделать вывод о том, что они – региональные международные межправительственные организации, обладающие (обладавшая в случае с ОАЕ) соответствующей международной правосубъектностью³⁴⁸. Однако подобная определенность отсутствует в отношении международно-правового статуса АЭС, которое, с одной стороны, согласно Договору Абуджа, обладает достаточно разветвленным самостоятельным внутриорганизационным механизмом и вправе заключать договоры о сотрудничестве с третьими государствами и другими международными межправительственными организациями, в том числе системы

Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия и Южная Африка.

³⁴⁵ Treaty Establishing the African Economic Community, 3 June 1991 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁴⁶ Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁴⁷ Article 33, Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000.

Кроме этого, согласно статье 29 Учредительного акта АС, любое африканское государство может стать членом АС при условии согласия простого большинства действующих государств-членов АС. В настоящее время наряду с бывшими 53 государствами-членами ОАЕ еще Марокко и Южный Судан являются членами АС.

³⁴⁸ Вывод о том, что ОАЕ и АС являются международными межправительственными организациями, обладающими международной правосубъектностью, основан на положениях их учредительных актов. Данный вывод также подтверждается в международно-правовой литературе (см., например: Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 57-75; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации/ Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 34-36).

ООН³⁴⁹. При этом, с другой стороны, в соответствии со статьей 98 Договора Абуджа АЭС являлось составной частью ОАЕ, а от имени АЭС действовал Генеральный Секретарь ОАЕ. Договор Абуджа также предусматривает, что АЭС создается поэтапно в течение периода, не превышающего 34 лет, главным образом, посредством координации, гармонизации и интеграции деятельности региональных экономических сообществ Африки³⁵⁰. Большой ясности по поводу международно-правового статуса АЭС не внес и Учредительный акт АС, который лишь указывает, что его положения имеют преимущественную силу перед любыми несовместимыми с ним положениями Договора Абуджа.

Учитывая указанные выше положения Договора Абуджа и Учредительного акта АС, представляется, что АЭС, вряд ли, можно рассматривать в качестве самостоятельной региональной международной организации, обладающей международной правосубъектностью. До создания АС вся система органов АЭС, действительно, была всего лишь составной частью ОАЕ, а с 26 мая 2001 года АЭС интегрировался в структуру АС, поскольку последний, как уже отмечалось, заменил собой ОАЕ. В этой связи примечательно, что до учреждения АС правовые акты, касающиеся, в частности, воздушного транспорта, принимались органами АЭС, а в настоящее время данные акты принимаются уже только органами АС.

Противоречивы положения Договора Абуджа и Учредительного акта АС и по вопросу юридической природы правовых актов, принимаемых АЭС и АС. Так, статья 10 Договора Абуджа устанавливает, что Ассамблея глав государств и правительств государств-участников АЭС – высший орган АЭС – принимает решения, которые являются обязательными для самих государств-участников АЭС и органов АЭС и автоматически вступают в силу по истечении 30 дней после их подписания Председателем Ассамблеи. В свою очередь, статья 7 Учредительного акта АС, касающаяся тех же решений Ассамблеи глав

³⁴⁹ Article 92, Treaty Establishing the African Economic Community, 3 June 1991.

³⁵⁰ Articles 6, 88, Treaty Establishing the African Economic Community, 3 June 1991.

Указанные положения Договора Абуджа позволяют сделать вывод о том, что АЭС является своеобразной «конечной целью», которая должна быть достигнута государствами-участниками в течение многих лет посредством выполнения определенных обязательств, предусмотренных Договором Абуджа.

государств и правительств АС, уже не содержит положений о юридической обязательности данных решений, но при этом согласно Учредительному акту АС, Ассамблея вправе ввести санкции политического и экономического характера против государств-членов АС, не выполняющих решения АС. Поскольку положения Учредительного акта АС имеют преимущественную силу перед любыми несовместимыми с ним положениями Договора Абуджа, очевидно, при определении юридической силы решений Ассамблеи глав государств и правительств АС на сегодняшний день следует уже руководствоваться именно Учредительным актом АС, а не статьей 10 Договора Абуджа. Однако применение указанных противоречивых положений двух международных договоров осложняется еще и тем, что некоторые государства Африки, являющиеся членами АС, выразили свое согласие на обязательность для них Договора Абуджа уже после ратификации Учредительного акта АС или присоединения к нему, либо вообще не участвуют в Договоре Абуджа³⁵¹, и в этой связи возникает вопрос о том, будут ли действовать для них решения органов АЭС, принятые до учреждения АС.

Африканский юрист Р. Оппонг, исследующий правовые вопросы деятельности АС, АЭС и региональных экономических сообществ Африки, обоснованно выделяет два основных фактора, обусловивших появление столь сложного и юридически несовершенного механизма взаимодействия ОАЕ, АС и АЭС. Во-первых, в рамках АС произошло смешение политического сотрудничества и экономической интеграции, что привело к ситуации, когда сам внутриорганизационный механизм АС и функции его отдельных органов оказались плохо приспособлены для решения задач экономической интеграции. Во-вторых, в условиях пассивного отношения африканского юридического сообщества к правовым аспектам деятельности АС и АЭС в экономической

³⁵¹ Следующие государства Африки выразили свое согласие на обязательность Договора Абуджа после ратификации Учредительного акта АС или присоединения к нему: Габон, Марокко, Экваториальная Гвинея, Эсватини и Южная Африка.

К государствам Африки, выразившим свое согласие на обязательность Учредительного акта АС, но не участвующим в Договоре Абуджа относятся: Джибути, Мадагаскар, Сомали, Эритрея и Южный Судан. Мавритания выразила свое согласие на обязательность Договора Абуджа и Учредительного акта АС одновременно.

сфере учредительные и иные международно-правовые акты АС и АЭС принимались без должного анализа сложных юридических проблем экономической интеграции³⁵².

Изложенные выше общие замечания, касающиеся АЭС и АС, имеют важное значение для понимания международно-правовых аспектов деятельности и юридической природы актов АЭС и АС в области либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта на общеафриканском уровне. Среди правовых актов в этой области центральное место занимает Решение о реализации положений Декларации Ямусукро, касающихся либерализации доступа к рынкам воздушного транспорта Африки, принятое министрами африканских государств, ответственных за деятельность гражданской авиации, на встрече в г. Ямусукро (Кот-д'Ивуар) 14 ноября 1999 года и затем формально утвержденное в качестве решения Ассамблеи глав государств и правительств государств-участников АЭС 12 июля 2000 года (далее – **«Решение Ямусукро»**)³⁵³. В соответствии с Решением Ямусукро устанавливается либеральный режим коммерческой деятельности воздушного транспорта в отношениях между государствами-участниками Договора Абуджа, включающий в себя следующие элементы:

- широкие права на доступ к рынкам воздушных авиаперевозок внутри Африки при регулярных и нерегулярных пассажирских и грузовых воздушных сообщениях;
- свобода установления тарифов на авиаперевозки;
- снятие ограничений в отношении объемов выполняемых авиаперевозок;

³⁵² Oppong R.F. The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untangling a Complex Web// African Journal of International and Comparative Law, 2010. No. 1. P. 102-103.

³⁵³ Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration concerning the Liberalisation of Access to Air Transport Markets in Africa, 14 November 1999 (United Nations Economic and Social Council Doc. ECA/RCID/CM.CIVAC/99/RPT Annex I).

Указанное решение утверждено решением 36-й очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств государств-участников АЭС 12 июля 2000 года (Declarations and Decisions Adopted by the Thirty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, 10-12 July 2000 (AHG/OAU/AEC/Dec.1 - IV)).

Во многих источниках датой Решения Ямусукро указано 14 ноября 1999 года, что не точно с юридической точки зрения, поскольку датой принятия Решения Ямусукро именно в качестве обязательного правового акта Ассамблеи глав государств и правительств АЭС является 12 июля 2000 года.

- снятие количественных ограничений в отношении авиапредприятий, допускаемых к выполнению авиаперевозок;
- либерализация условий владения и контроля в отношении авиапредприятий;
- установление для авиапредприятий свободы вступления в любые коммерческие соглашения друг с другом.

Решение Ямусукро устанавливает, что оно имеет преимущественную силу перед любыми несовместимыми с ним положениями двусторонних и многосторонних международных договоров о воздушных сообщениях государств-участников Договора Абуджа.

Позднее, после создания АС, Решение Ямусукро было дополнено приложениями, касающимися применения правил о конкуренции в отношении авиатранспортных услуг в Африке и защиты прав потребителей услуг воздушного транспорта. Данные приложения, являющиеся неотъемлемой частью Решения Ямусукро, были приняты уже в форме решения Ассамблеи АС в январе 2018 года³⁵⁴.

Кроме этого, в соответствии со статьей 9 Решения Ямусукро для целей его успешной реализации и управления процессом либерализации воздушного транспорта Африки предусматривается создание специального исполнительного органа, который, в частности, должен контролировать и обеспечивать исполнение условий Решения Ямусукро о доступе к рынкам воздушного транспорта, применении тарифов на авиаперевозки и допуске авиапредприятий к выполнению авиаперевозок, правил о конкуренции и защите прав потребителей авиатранспортных услуг³⁵⁵. На основании решения Ассамблеи АС от 29 июня 2007 года и Устава АФКАК функции указанного исполнительного

³⁵⁴ Приложение 5 к Решению Ямусукро о правилах конкуренции в отношении авиатранспортных услуг и Приложение 6 к Решению Ямусукро о защите прав потребителей услуг воздушного транспорта были приняты в форме решения № 676 Ассамблеи АС во время ее очередной XXX-ой сессии 28-29 января 2018 года (Decision on Legal Instruments (Assembly/AU/Dec 676(XXX))).

³⁵⁵ Article 9 and Annex 4, Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration concerning the Liberalisation of Access to Air Transport Markets in Africa, 14 November 1999.

Следует отметить, что Приложение 4 к Решению Ямусукро о полномочиях, функциях и деятельности Исполнительного органа также было принято в форме вышеуказанного решения № 676 Ассамблеи АС во время ее очередной XXX-ой сессии 28-29 января 2018 года.

органа выполняет АФКАК³⁵⁶, что указывает на осуществление процесса либерализации международно-правового регулирования воздушного транспорта на общеафриканском уровне во взаимодействии АС и АФКАК.

Таким образом, Решение Ямусукро, на первый взгляд, может показаться достаточно прогрессивным для своего времени правовым актом, выполнение которого могло бы привести к полной либерализации воздушного транспорта на всём африканском континенте и даже созданию единого общеафриканского рынка авиаперевозок, функционирующего на основании единого правового акта региональной международной организации, а не многочисленных двусторонних межправительственных соглашений о воздушном сообщении. Однако на практике реализация Решения Ямусукро оказалась проблематичной, и значительный прогресс в процессе полной либерализации авиатранспортной отрасли на уровне всей Африки до настоящего времени не достигнут, что многие специалисты вполне обоснованно объясняют причинами экономического и технического характера (включая, например, слишком большие различия в экономическом положении и уровне развития авиатранспортной отрасли африканских государств, стремление многих африканских государств защитить свои неконкурентоспособные национальные авиапредприятия, низкий уровень обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов)³⁵⁷. Между тем, представляется, что при анализе причин отсутствия прогресса в реализации Решения Ямусукро нельзя недооценивать также негативное влияние правовых факторов, к которым, в том числе, относятся:

- неопределенность юридической природы Решения Ямусукро и приложений к нему;

³⁵⁶ Preamble and Article 4, Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009

(официальный портал Африканского союза:

<https://au.int/en/treaties/revised-constitution-african-civil-aviation-commission> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁵⁷ См., например: Jae Woon Lee Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies. Eleven International Publishing, 2016. P. 91-92; Schlumberger C. E. Open Skies for Africa. Implementing the Yamoussoukro Decision. The World Bank, 2010. P. 41-52; Adediran A.O. Implementation of the Single African Air Transport Market Legal Regime: Challenges of the Interface Between the Yamoussoukro Decision and Domestic Regimes// Annals of Air and Space Law, 2018. Vol. XLIII. P. 27-28.

- неопределенность вопроса о юридической обязательности Решения Ямусукро для ряда африканских государств;
- отсутствие на протяжении длительного времени правового регулирования вопросов конкуренции на рынке воздушного транспорта и защиты прав потребителей авиатранспортных услуг на общеафриканском уровне;
- отсутствие эффективного механизма разрешения споров, возникающих в связи с применением Решения Ямусукро.

Так, неопределенность юридической природы Решения Ямусукро связана с уже отмечавшимися выше различиями между положениями Учредительного акта АС и статьи 10 Договора Абуджа, касающимися юридической силы решений Ассамблеи глав государств и правительств АЭС и АС. При этом если юридическая обязательность основного текста Решения Ямусукро, утвержденного в качестве решения Ассамблеи глав государств и правительств государств-участников АЭС, базируется на статье 10 Договора Абуджа и, вряд ли, вызовет сомнения, то в отношении приложений к Решению Ямусукро (например, о применении правил о конкуренции к авиатранспортным услугам и защиты прав потребителей услуг воздушного транспорта), которые приняты после вступления в силу Учредительного акта АС в форме решения Ассамблеи АС, и которые являются одновременно составной частью Решения Ямусукро, возникает вопрос об их обязательности для государств-членов АС. Следовательно, возникает ситуация, когда различные части Решения Ямусукро приняты в форме правовых актов региональных международных организаций – ОАЕ и АС – с различной юридической природой. Кроме этого, еще большую неопределенность при анализе юридической природы Решения Ямусукро вносят некоторые публикации в международно-правовой литературе, совершенно ошибочно характеризующие его как «многостороннее соглашение о воздушных

сообщениях»³⁵⁸, несмотря на то, что в действительности Решение Ямусукро – правовой акт, принятый органами региональной международной организации.

По вопросу юридической обязательности Решения Ямусукро для ряда африканских государств следует обратить внимание, что 44 государства Африки, которые выразили свое согласие на обязательность для них Договора Абуджа до учреждения АС и принятия Решения Ямусукро, обязаны его выполнять на основании статьи 10 Договора Абуджа. Что касается государств, которые выразили свое согласие на обязательность для них Договора Абуджа после ратификации Учредительного акта АС или присоединения к нему, либо вообще не участвуют в Договоре Абуджа, то для них, по мнению специалистов по международному воздушному праву, Решение Ямусукро не имеет юридической силы³⁵⁹.

Также отсутствие на протяжении почти двадцати лет правового регулирования вопросов конкуренции на рынке воздушного транспорта и защиты прав потребителей авиатранспортных услуг на общеафриканском уровне не могло не влиять негативно на реализацию Решения Ямусукро, поскольку в условиях либерализации наличие единообразных правил именно по данным вопросам приобретает первостепенное значение для эффективного функционирования рынка авиаперевозок.

Некоторые позитивные тенденции по либерализации регулирования воздушного транспорта на общеафриканском уровне на основе Решения Ямусукро наметились лишь во второй декаде нынешнего столетия. В частности, начиная с 2015 года и до настоящего времени 37 государств-членов АС сделали официальные заявления об обязательствах по немедленной реализации Решения Ямусукро в целях создания единого африканского рынка воздушных перевозок³⁶⁰. Эти 37 государств-членов АС включают государства, которые

³⁵⁸ Adediran A.O. Regulatory Convergence of Consumer Protection in the Single African Air Transport Market: How Far, How Well?// Air and Space Law, 2022. No. 4-5. P. 427.

³⁵⁹ Schlumberger C. E. Open Skies for Africa. Implementing the Yamoussoukro Decision. The World Bank, 2010. P. 27.

³⁶⁰ Solemn Commitment by African Union Member States to the Implementation of the Yamoussoukro Decision Towards the Establishment of a Single African Air Transport Market by 2017, 30-31 January 2015 (Assembly/AU/Commitment(XXIV)).

выразили свое согласие на обязательность для них Договора Абуджа после ратификации Учредительного акта АС или присоединения к нему, что фактически разрешает рассмотренную выше проблему юридической обязательности для них Решения Ямусукро³⁶¹. Кроме этого, все указанные государства обеспечивают вместе почти 90% всего объема внутриафриканских авиаперевозок³⁶².

Решением Ассамблеи АС 29 января 2018 года был создан единый африканский рынок воздушных перевозок с участием государств, официально заявивших об обязательном соблюдении ими Решения Ямусукро³⁶³. Согласно данному решению Ассамблеи АС, указанный рынок будет функционировать без заключения двусторонних соглашений о воздушном сообщении, то есть его правовой основой должно быть только Решение Ямусукро. Одновременно с созданием единого африканского рынка воздушных перевозок Ассамблея АС приняла уже упомянутые выше приложения к Решению Ямусукро о применении давно ожидаемых правил о конкуренции в отношении авиатранспортных услуг и защиты прав потребителей услуг воздушного транспорта в Африке³⁶⁴.

Определенные шаги делаются африканскими государствами и в направлении устранения препятствий технического характера для реализации Решения Ямусукро, в особенности, в сфере повышения уровня безопасности полетов гражданских воздушных судов. Развитие многосторонних механизмов

Первоначально официальное заявление об обязательствах по немедленной реализации Решения Ямусукро сделали 11 африканских государств. Всего до настоящего времени такие официальные заявления сделали всего 37 государств-членов АС (информацию о государствах, сделавших официальные заявления об обязательствах по немедленной реализации Решения Ямусукро, см. на официальном портале АФКАК: https://www.afcac.org/saatm_states/ (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁶¹ Следует обратить внимание, что африканские государства (Джибути, Мадагаскар, Сомали, Эритрея и Южный Судан), которые вообще не участвуют в Договоре Абуджа, до настоящего времени не сделали официальных заявлений об обязательствах по немедленной реализации Решения Ямусукро. Таким образом, проблема отсутствия юридической обязательности Решения Ямусукро для данных государств Африки продолжает сохраняться.

³⁶² См. рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Единый африканский рынок воздушных перевозок: устойчивая система регулирования» (ICAO Doc. A40-WP/186 EC/14. 02.08.2019).

³⁶³ Решение № 665 Ассамблеи АС, принятое во время ее очередной XXX-ой сессии 28-29 января 2018 года (Decision on the Establishment of a Single African Air Transport Market (Assembly/AU/Dec 676(XXX))).

³⁶⁴ Решение № 676 Ассамблеи АС, принятое во время ее очередной XXX-ой сессии 28-29 января 2018 года (Decision on Legal Instruments (Assembly/AU/Dec 676(XXX))).

сотрудничества в данной сфере в различных регионах Африки более подробно будет рассмотрено в главе 3 диссертации.

Полагаем, что вышеизложенные позитивные тенденции по разрешению правовых, технических и иных проблем, препятствующих реализации Решения Ямусукро государствами-членами АС, в итоге приведут к практическому результату – полной либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках формально созданного в 2018 году единого рынка воздушных перевозок на всем африканском континенте. В свою очередь, достижение данного результата будет способствовать решению более комплексной задачи - социально-экономическому развитию всей Африки.

Однако на сегодняшний день, до достижения полной либерализации регулирования авиатранспортной отрасли на основе единых международно-правовых норм на общеафриканском уровне, очень важную роль в этом регулировании играют механизмы межгосударственного сотрудничества в отдельных регионах Африки.

В регионе Западной Африки межгосударственное сотрудничество в сфере правового регулирования международных воздушных сообщений осуществляется в рамках Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС), а также Банджувского договора и Многостороннего соглашения о воздушных сообщениях Группы Банджувского договора.

ЗАЭВС был создан 10 января 1994 года в качестве международной организации региональной экономической интеграции и в настоящее время функционирует на основании Договора о ЗАЭВС, пересмотренного в 2003 году³⁶⁵. Членами ЗАЭВС являются Бенин, Буркина-Фасо, Гвинея-Бисау, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал и Того. К одной из целей ЗАЭВС относится координация политики государств-членов на основе принятия и реализации

³⁶⁵ Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA), signe le 29 janvier 2003 (официальный портал ЗАЭВС: <https://www.uemoa.int/traite-modifie> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

общих актов в области транспорта³⁶⁶. Либерализация правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках ЗАЭВС вполне успешно осуществлена посредством принятия Советом министров ЗАЭВС регламентов, предоставляющих широкие права на доступ к рынкам авиаперевозок и свободу установления тарифов на авиаперевозки, а также регулирующих вопросы конкуренции на авиатранспортном рынке³⁶⁷. Согласно статье 43 Договора о ЗАЭВС, данные регламенты имеют общее действие, обязательны в полном объеме и подлежат прямому применению во всех государствах-членах ЗАЭВС.

Важной особенностью ЗАЭВС является его компетенция по заключению международных договоров в сфере коммерческой деятельности воздушного транспорта, основанная на статье 84 Договора о ЗАЭВС³⁶⁸. В частности, в соответствии с этой компетенцией 30 ноября 2009 года ЗАЭВС заключил с ЕС двустороннее соглашение по вопросам назначения авиапредприятий государств-членов ЗАЭВС и ЕС для эксплуатации воздушных линий в рамках международных воздушных сообщений между их государствами-членами³⁶⁹. Несмотря на то, что данное двустороннее соглашение касается лишь отдельных аспектов отношений в области воздушного транспорта, его заключение позволяет говорить о новом уровне международно-правового регулирования этих отношений - посредством международного договора между двумя международными организациями региональной экономической интеграции без участия их государств-членов.

³⁶⁶ Article 4, Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA), signe le 29 janvier 2003.

³⁶⁷ Reglement No. 06/2002/CM/UEMOA relatif a l'agrement de transporteur aerien au sein de l'UEMOA, fait le 27 juin 2002 (официальный портал Национального Агентства гражданской авиации Бенина: https://anac.bj/aviation/wp-content/uploads/2014/09/REGLEMENT-N%C2%B006_2002.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)); Reglement No. 24/2002/CM/UEMOA fixant les conditions d'accès des transporteurs aeriens de l'UEMOA aux liaisons aeriennes intracommunautaires, fait le 18 novembre 2002 (официальный портал Национального Агентства гражданской авиации Бенина: https://anac.bj/aviation/wp-content/uploads/2014/09/REGLEMENT-N%C2%B024_2002.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

³⁶⁸ Article 84, Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA), signe le 29 janvier 2003.

³⁶⁹ Agreement between the European Community and the West African Economic and Monetary Union on certain aspects of air services, 30 November 2009 (Official Journal of the European Union. No. L56. 06.03.2010. P. 16).

Многостороннее соглашение о воздушных сообщениях Группы Банжульского договора и сам Банжульский договор были подписаны 29 января 2004 года, и в них участвуют семь западноафриканских государств (Гамбия, Гана, Гвинея, Кабо-Верде, Либерия, Нигерия и Сьерра-Леоне)³⁷⁰. Оба международных договора составляют международно-правовую основу либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта среди государств-участников.

Банжульский договор 2004 года содержит общие положения по координации многостороннего сотрудничества в сфере воздушного транспорта посредством создания Группы Банжульского договора, которая состоит из его государств-участников, обладающих правом голоса при принятии соответствующих решений, и которая также включает в себя авиационные органы этих государств, их отраслевые организации гражданской авиации (аэропортовые службы, организации по обслуживанию воздушного движения и по подготовке авиационного персонала и т.д.) и их авиаперевозчиков³⁷¹. Несмотря на определенную институционализацию указанного многостороннего сотрудничества (например, предусмотрено органов управления у Группы Банжульского договора), положения Банжульского договора 2004 года не позволяют сделать вывод о том, что Группа Банжульского договора обладает всеми признаками международной межправительственной организации.

В свою очередь, более детальные положения о предоставлении широких прав на доступ к рынкам воздушного транспорта, либерализации режимов установления тарифов и назначения авиапредприятий для выполнения авиаперевозок содержатся в Многостороннем соглашении о воздушных сообщениях Группы Банжульского договора 2004 года. В целом либеральный международно-правовой режим коммерческой деятельности воздушного транспорта, установленный данным соглашением в совокупности с

³⁷⁰ Banjul Accord Group Agreement, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5455).
Multilateral Air Services Agreement for the Banjul Accord Group, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5456).

³⁷¹ Articles 2, 4, Banjul Accord Group Agreement, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5455).

Банджунским договором, полностью соответствует положениям Решения Ямусукро и фактически направлен на его реализацию указанными семью западноафриканскими государствами³⁷².

В Центральной Африке либерализация правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта осуществляется в рамках Экономического и валютного сообщества Центральной Африки (СЕМАК) - международной организации региональной экономической интеграции, созданной в 1994 году с участием Габона, Камеруна, Конго, Центральноафриканской республики, Чада и Экваториальной Гвинеи³⁷³ и в настоящее время функционирующей на основе Пересмотренного договора СЕМАК от 30 января 2009 года³⁷⁴. Коммерческая деятельность воздушного транспорта СЕМАК, как и его гражданской авиации в целом, регулируется Кодексом гражданской авиации СЕМАК 2012 года, а также не противоречащими ему положениями Кодекса гражданской авиации СЕМАК 2000 года³⁷⁵. Оба кодекса приняты в форме регламентов Совета министров – органа СЕМАК, в котором каждое из его государств-членов представлено на уровне соответствующих министров. Согласно статье 41 Пересмотренного договора СЕМАК 2009 года, регламенты являются правовыми актами СЕМАК, обладающими общим действием, обязательными в полном объеме и подлежащими прямому применению во всех государствах-членах СЕМАК. Установленный данными правовыми актами либеральный режим международных воздушных сообщений СЕМАК предусматривает, в частности,

³⁷² Указанный вывод поддерживается специалистами по международному воздушному праву Р. Абейратне и Ч. Шлюмбергером.

Abeyratne R. Some recent initiatives in African Aviation and the Banjul Accord Group Agreement// *Annals of Air and Space Law*, 2004. Vol. XXIX. P. 505-506; Schlumberger C. E. *Open Skies for Africa. Implementing the Yamoussoukro Decision*. The World Bank, 2010. P. 86.

³⁷³ Аббревиатура СЕМАК основана на наименовании сообщества на французском языке – *Communaute Economique et Monetaire de l’Afrique Centrale* (CEMAC).

³⁷⁴ *Traite revise de la Communaute Economique et Monetaire de l’Afrique Centrale* (С.Е.М.А.С.), fait a Libreville, le 30 janvier 2009 (официальный портал СЕМАК: <https://cemac.int/traites/> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁷⁵ *Reglement No. 07/12-UEAC-006-CM-23 du 22 juillet 2012 portant adoption du Code de l’Aviation Civile des Etats membres de la CEMAC* (*Journal Officiel de la Republique Gabonaise*, 10 decembre 2013, No. 185 Bis, P. 1-55). Данный регламент включает в себя текст самого Кодекса гражданской авиации Экономического и валютного сообщества Центральной Африки (*Code de l’Aviation Civile de la Communaute Economique et Monetaire de l’Afrique Centrale*).

широкий доступ к рынкам воздушного транспорта СЕМАК, свободу применения авиатарифов, свободу допуска авиапредприятий к выполнению авиаперевозок и отсутствие ограничений в отношении объемов авиаперевозок.

С точки зрения межгосударственного сотрудничества в сфере воздушного транспорта в регионе Восточной и Южной Африки следует выделить три международных организации региональной экономической интеграции: Общий рынок для Восточной и Южной Африки (КОМЕСА)³⁷⁶, Южноафриканское сообщество развития (САДК)³⁷⁷ и Восточноафриканское сообщество (ВАС).

КОМЕСА учреждена и функционирует на основании Договора об учреждении Общего рынка для Восточной и Южной Африки от 5 ноября 1993 года и является наиболее крупной международной организацией региональной экономической интеграции Африки, объединяя в качестве своих членов 21 государство данного региона³⁷⁸. Согласно Договору об учреждении КОМЕСА 1993 года, государства-члены обязуются осуществлять либерализацию доступа к рынкам пассажирских и грузовых авиаперевозок в целях повышения эффективности и рентабельности своих авиапредприятий³⁷⁹. В рамках процесса либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта Советом министров КОМЕСА (орган КОМЕСА, в котором каждое из его государств-членов представлено на уровне соответствующих министров) в 1999 году принят регламент, предусматривающий максимально широкий доступ к рынкам пассажирских и грузовых авиаперевозок, полную свободу установления тарифов на авиаперевозки и либерализацию условий владения и контроля в отношении авиапредприятий государств-членов КОМЕСА³⁸⁰. В

³⁷⁶ Аббревиатура КОМЕСА основана на наименовании данной организации на английском языке – Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA).

³⁷⁷ Аббревиатура САДК основана на наименовании данной организации на английском языке – Southern African Development Community (SADC).

³⁷⁸ Бурунди, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кения, Коморские острова, Ливия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Руанда, Сейшельские острова, Сомали, Судан, Тунис, Уганда, Эритрея, Эсватини и Эфиопия.

³⁷⁹ Article 87, Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (with annexes). Kampala, 5 November 1993 (United Nations Treaty Series. Volume 2314. No. 41341. New York, 2005. P. 265-385).

³⁸⁰ COMESA Regulations for the implementation of the liberalized air transport industry (Legal Notice No. 2 of 1999) (официальный портал КОМЕСА: <https://www.comesa.int/comesa-infrastructure-development/legal-notice-no-2-of-1999/> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

соответствии со статьями 9 и 10 Договора об учреждении КОМЕСА регламенты Совета министров являются юридически обязательными в полном объеме для государств-членов КОМЕСА³⁸¹.

САДК учреждено и действует на основании Договора о САДК, подписанного в г. Виндхукке (Намибия) 17 августа 1992 года (с последующими изменениями)³⁸². Членами САДК являются 16 государств юга Африки³⁸³. В целях развития сотрудничества в области транспорта, включая воздушный транспорт, 24 августа 1996 года государствами-членами САДК подписан Протокол по транспорту, связи и метеорологии в регионе САДК, предусматривающий, в том числе, разработку общей региональной политики в отношении постепенной либерализации регулирования авиатранспортного рынка САДК, реструктуризации авиапредприятий и реформирования условий их владения³⁸⁴. Однако в дальнейшем каких-либо более детальных правовых актов САДК, направленных на либерализацию регулирования различных аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта, принято не было, несмотря на то, что, например, высший орган САДК – Саммит глав государств и правительств - наделен правом принимать решения, являющиеся обязательными для государств-членов САДК.

В ВАС, объединяющем в качестве своих членов 8 государств Восточной Африки (Бурунди, Демократическая Республика Конго, Кения, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сомали, Уганда и Южный Судан), в соответствии с его учредительным актом - Договором об учреждении ВАС от 30 ноября 1999 года – также предусмотрены общие обязательства по либерализации доступа к

³⁸¹ Articles 9-10, Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (with annexes). Kampala, 5 November 1993 (United Nations Treaty Series. Volume 2314. No. 41341. New York, 2005. P. 265-385).

³⁸² Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, done at Windhoek, on 17 August 1992 (as amended) (официальный портал САДК: <https://www.sadc.int/document/consolidated-text-treaty-southern-african-development-community> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

³⁸³ Ангола, Ботсвана, Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Коморские острова, Лесото, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, Намибия, Объединенная Республика Танзания, Сейшельские острова, Эсватини и Южная Африка.

³⁸⁴ Article 9.2, Protocol on Transport, Communications and Meteorology in the Southern African Development Community (SADC) Region, done on 24 August 1996 (официальный портал САДК: <https://www.sadc.int/document/protocol-transport-communications-and-meteorology-1996> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

рынкам пассажирских и грузовых авиаперевозок в целях повышения их эффективности и принятие Советом министров ВАС регламентов, директив и решений, имеющих обязательную юридическую силу для государств-членов ВАС³⁸⁵. Однако на практике процесс либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта государствами-членами ВАС осуществляется не с использованием правопорядка ВАС, то есть правовых актов, принимаемых его органами, а на основании традиционных источников международного воздушного права – двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключаемых между отдельными государствами-членами.

Как видно из членского состава рассмотренных выше трёх сообществ Восточной и Южной Африки, многие государства одновременно являются членами двух сообществ. Так, например, Демократическая Республика Конго, Замбия, Зимбабве, Коморские острова, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Сейшельские острова и Эсватини являются членами КОМЕСА и САДК, а Бурунди, Кения, Руанда, Сомали и Уганда – членами КОМЕСА и ВАС. Подобная ситуация одновременного членства в двух международных организациях региональной экономической интеграции, по нашему мнению, может порождать проблемы как экономического, так и правового характера.

С экономической точки зрения, может усиливаться дисбаланс в развитии международных воздушных сообщений между различными государствами-членами САДК и ВАС. Поскольку КОМЕСА достигло наибольшего прогресса в процессе либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта, то государства-члены САДК или ВАС, одновременно являющиеся членами КОМЕСА, будут иметь более широкие права на доступ к рынкам авиаперевозок друг друга и более либеральные условия коммерческой

³⁸⁵ Articles 14, 16, 92, The Treaty for the Establishment of the East African Community, 30 November 1999 (официальный портал ВАС: <https://www.eac.int/documents/category/key-documents> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

деятельности авиапредприятий, чем те государства, которые состоят в членстве только САДК или ВАС.

С правовой точки зрения, поскольку ни в САДК, ни в ВАС не принято обязательных правовых актов по либерализации регулирования авиатранспортной отрасли, то каких-либо коллизий обязательств отдельных государств-членов САДК и ВАС с их обязательствами, вытекающими из членства в КОМЕСА, на сегодняшний день не возникает. Однако в целях устранения таких потенциальных коллизий, по-видимому, необходима гармонизация правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта одновременно с участием трёх сообществ. Подобный опыт гармонизации уже существуют на уровне КОМЕСА, САДК и ВАС, которыми создан трехсторонний механизм сотрудничества, предусматривающий регулярные совещания на уровне глав государств и правительств членов всех трех сообществ, на уровне их соответствующих министров, на уровне их экспертов, и на уровне секретариатов КОМЕСА, САДК и ВАС. Положительным результатом сотрудничества указанных трёх сообществ является совместная разработка правовых актов и инструктивного материала по регулированию конкуренции в сфере воздушного транспорта, когда проекты данных документов были разработаны совместно КОМЕСА, САДК и ВАС, а затем приняты отдельно органами каждого из сообществ в форме их соответствующих правовых актов.

Таким образом, степень либерализации правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках международных организаций региональной экономической интеграции и других механизмов сотрудничества, функционирующих в различных регионах Африки, неодинакова, но при этом отдельным региональным сообществам (например, СЕМАК, КОМЕСА) удалось достигнуть значительного прогресса в данном направлении. Подобное несбалансированное развитие международно-правового регулирования воздушных сообщений на африканском континенте, с одной стороны, может привести к его дальнейшей фрагментации, что будет затруднять

деятельность авиапредприятий и практическую реализацию решений Ассамблеи АС 2018 года, касающихся создания единого африканского рынка воздушных перевозок. В этой связи, как подчеркивает Геде Анж Патрик, множественность субрегиональных авиатранспортных блоков, возникающая из-за различных подходов межгосударственных механизмов соответствующих субрегионов Африки к дерегулированию деятельности воздушного транспорта, является основным препятствием на пути создания эффективного общеафриканского механизма либерализации правового регулирования воздушных сообщений³⁸⁶. Однако, с другой стороны, интенсификация деятельности региональных и субрегиональных организаций в качестве механизма реализации Решения Ямусукро прямо предусмотрена в его статье 12.2, что позволяет рассматривать межгосударственное сотрудничество в рамках данных организаций в различных регионах Африки как важный этап на пути достижения прогресса в либерализации регулирования воздушного транспорта в общеафриканском масштабе при условии, конечно, повышения эффективности и устойчивости существующих организационно-правовых механизмов АС и углубления общего экономического сотрудничества африканских государств в рамках АС.

Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в регионе Ближнего Востока и Северной Африки

Либерализация международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в регионе Ближнего Востока и Северной Африки осуществляется на основании многостороннего международного договора – Соглашения о либерализации воздушного транспорта арабских государств, заключенного под эгидой АКАО 19 декабря 2004 года³⁸⁷. Участниками данного соглашения в настоящее время являются Йемен,

³⁸⁶ Геде Анж Патрик Проблемы либерализации правового регулирования международных воздушных сообщений в Африке: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 10.

³⁸⁷ Agreement for the Liberalization of Air Transport between the Arab States, 19 December 2004 (официальный портал ИКАО: https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/Africa/ArabMultilateralAgreement_en.pdf (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Иордания, Ливан, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ), Оман, Палестина и Сирийская Арабская Республика, и ввиду такого состава участников соглашение можно одновременно рассматривать в качестве одной из форм субрегионального сотрудничества в сфере воздушного транспорта на африканском континенте. Соглашение 2004 года предусматривает достаточно широкие права на доступ к рынкам пассажирских и грузовых авиаперевозок, свободу установления тарифов на авиаперевозки, отмену ограничений в отношении назначения авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий, подробное регулирование вопросов конкуренции на авиатранспортном рынке, а также свободу осуществления нерегулярных воздушных сообщений.

В международно-правовых публикациях высказываются сомнения по поводу перспектив Соглашения 2004 года как средства либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений в регионе Ближнего Востока и Северной Африки в ближайшем будущем, поскольку государства указанного региона предпочитают осуществлять такую либерализацию на двусторонней основе, а участие в Соглашении 2004 года ОАЭ, чьи экономически сильные авиаперевозчики имеют значительные конкурентные преимущества на авиатранспортных рынках, сдерживает многие государства от его ратификации и полного открытия доступа на свои рынки воздушного транспорта³⁸⁸. С подобной оценкой нельзя не согласиться, поскольку несмотря на либеральные условия осуществления коммерческой деятельности авиапредприятий, предусмотренные в Соглашении 2004 года, состав его участников уже долгое время продолжает оставаться весьма ограниченным, а многие государства Ближнего Востока и Северной Африки (например, Катар, Саудовская Аравия, Алжир, Тунис и др.), играющие важную роль в международной гражданской авиации, первоначально подписали, но так и не ратифицировали его.

³⁸⁸ Alan Khee-Jin Tan The 2004 Damascus Agreement: Liberalizing Market Access and Ownership Rules for Arab Air Carriers// *Annals of Air and Space Law*, 2010. Vol. XXXV-I. P. 4-5.

Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в Азиатско-Тихоокеанском регионе

На региональное межгосударственное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта и процессы либерализации этого регулирования в Азиатско-Тихоокеанском регионе общее влияние оказывают следующие факторы социально-экономического развития и особенности гражданской авиации государств данного региона:

- на сегодняшний данный регион является одним из наиболее перспективных центров экономического роста и интеграционных процессов, в нём расположены страны с крупнейшей в мире экономикой (Китай, Япония и Республика Корея) и ряд стран с самыми высокими темпами экономического роста³⁸⁹;

- при этом для Азиатско-Тихоокеанского региона характерны очень большие различия в уровне экономического развития государств и конкурентоспособности их авиатранспортной отрасли (например, Китай, Малайзия, Сингапур, Тайланд и Япония имеют развитый и конкурентоспособный воздушный транспорт, в то время как Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика и многие другие страны испытывают значительные проблемы с развитием авиационной инфраструктуры и конкурентоспособностью своих авиапредприятий);

- географическое положение, в особенности островных и архипелажных государств данного региона, предопределяет необходимость расширения воздушных сообщений в качестве важнейшего и даже незаменимого средства для решения проблемы транспортной доступности для этих государств и их социально-экономического развития³⁹⁰;

³⁸⁹ Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 11; Арапова Е.Я. Экономическая интеграция в Восточноазиатском регионе. М.: Проспект, 2015. С. 5.

³⁹⁰ См., например: рабочий документ 218-й сессии Совета ИКАО «Анализ потребностей в области авиации Тихоокеанских малых островных развивающихся государств (ТМОРАГ)» (ICAO Doc. C-WP/14957. 15.10.2019).

- с учетом различий в уровне жизни населения государств Азиатско-Тихоокеанского региона платежеспособный спрос на услуги воздушного транспорта в них также существенно различается, что ставит авиатранспортную отрасль перед необходимостью адаптации к данным различиям, в частности, посредством повышения своей конкурентоспособности, соответствующего снижения тарифов на авиаперевозки и развития сектора так называемых «бюджетных авиаперевозок»;

- недостаток развития дорогостоящей аэропортовой инфраструктуры в некоторых государствах данного региона является фактором, сдерживающим увеличение объемов авиаперевозок и расширение доступа к авиатранспортным рынкам.

С учетом вышеперечисленных факторов государства Азиатско-Тихоокеанского региона в целом достаточно осторожно подходят к процессу либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений друг с другом, но тем не менее, данный процесс все же постепенно развивается в течение последних двух десятилетий. При этом несмотря на наличие давно действующих институциональных механизмов экономического сотрудничества государств в Азиатско-Тихоокеанском регионе, либерализация международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в нём осуществляется с использованием многосторонних международных договоров.

Так, в Азиатско-Тихоокеанском регионе, прежде всего, следует отметить межгосударственное сотрудничество по либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта с участием членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Сама АСЕАН является международной межправительственной организацией и «наиболее развитой субрегиональной группировкой в Азии»³⁹¹, на сегодняшний день объединяющей

³⁹¹ Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 279.

в качестве своих членом десять государств³⁹². АСЕАН как региональное межгосударственное объединение (не являвшееся международной организацией) зародилось 8 августа 1967 года, когда Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур и Таиланд подписали в Бангкоке декларацию, определившую цели АСЕАН; далее происходило укрепление договорно-правовой и организационной основы АСЕАН, а после принятия 20 ноября 2007 года Устава АСЕАН и вступления его в силу АСЕАН превратилась в полноценную международную межправительственную организацию, обладающую международной правосубъектностью³⁹³.

Либерализацию международно-правового регулирования воздушных сообщений в рамках АСЕАН следует рассматривать в контексте общей экономической интеграции государств-членов данной международной организации, направленной на создание единого рынка АСЕАН со свободным движением товаров и услуг, лиц и капиталов³⁹⁴. Очевидно, что развитие транспортной инфраструктуры, включая взаимодействие в сфере воздушного транспорта, является важным элементом, обеспечивающим указанную экономическую интеграцию.

Не углубляясь в подробный анализ внутриорганизационного механизма и правовых аспектов деятельности АСЕАН, необходимо лишь обратить внимание на следующие положения, закрепленные в её Уставе 2007 года и лежащие в основе экономического сотрудничества её государств-членов: а) в рамках АСЕАН должны уважаться независимость, суверенитет, равенство, территориальная целостность и национальная идентичность всех его государств-членов; б) при реализации договоренностей по экономическим вопросам может быть использован механизм «гибкого участия» – так называемая формула

³⁹² Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд и Филиппины.

³⁹³ По общим вопросам, касающимся деятельности АСЕАН, в частности, см.: Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации/ Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 70-78.

³⁹⁴ По вопросам развития общего экономического сотрудничества, включая создание Экономического Сообщества АСЕАН, например, см.: Shimizu K. The ASEAN Economic Community and the RCEP in the world Economy// Journal of Contemporary East Asia Studies, 2021. No. 1. P. 1-23.

«АСЕАН – X», предусматривающая возможность принятия на себя международно-правовых обязательств только теми государствами-членами АСЕАН, которые готовы к их выполнению³⁹⁵. По-видимому, указанные общие положения, касающиеся экономического сотрудничества государств-членов АСЕАН, во многом объясняют и особенности их сотрудничества в сфере коммерческой деятельности воздушного транспорта, а также выбор ими международно-правовой формы регулирования данной деятельности – многосторонних соглашений о воздушных сообщениях.

Все государства-члены АСЕАН участвуют в следующих многосторонних международных договорах, направленных на либерализацию регулирования международных воздушных сообщений:

- Многосторонне соглашение АСЕАН о воздушных сообщениях от 20 мая 2009 года, включая шесть дополнительных протоколов к нему³⁹⁶;

- Многосторонне соглашение АСЕАН о полной либерализации грузовых воздушных сообщений от 20 мая 2009 года, включая два дополнительных протокола к нему³⁹⁷;

- Многостороннее соглашение АСЕАН о полной либерализации регулирования пассажирских воздушных сообщений от 12 ноября 2010 года, включая четыре дополнительных протокола к нему³⁹⁸.

³⁹⁵ Articles 2, 21, Charter of the Association of Southeast Asian Nations (The ASEAN Charter. Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2020).

³⁹⁶ ASEAN Multilateral Agreement on Air Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5054); Protocol 1 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights within the ASEAN Sub-Region, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5055); Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights within the ASEAN Sub-Region, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5056); Protocol 3 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights between the ASEAN Sub-Regions, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5057); Protocol 4 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between the ASEAN Sub-Regions, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5058); Protocol 5 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights within ASEAN Capital Cities, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5059); Protocol 6 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between ASEAN Capital Cities, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5060).

³⁹⁷ ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5051); Protocol 1 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among Designated Points in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5052); Protocol 2 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among All Points with International Airports in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5053).

³⁹⁸ ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5061); Protocol 1 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights between any ASEAN Cities, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5062); Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between any ASEAN Cities, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5063).

В совокупности все три вышеперечисленных соглашения предусматривают постепенное расширение доступа к рынкам авиаперевозок между их государствами-участниками, либерализацию режима установления тарифов на авиаперевозки, отмену количественных ограничений и либерализацию иных условий в отношении авиапредприятий, назначаемых государствами-участниками для эксплуатации воздушных линий, регулируют вопросы конкуренции на авиатранспортном рынке. Однако несмотря на либерализацию условий осуществления коммерческой деятельности воздушного транспорта, предусмотренную в указанных соглашениях, предоставляемый доступ на авиатранспортные рынки все же остается неполным. Именно поэтому создание единого авиационного рынка АСЕАН к 2015 году, которое было запланировано Саммитом АСЕАН (органом АСЕАН, состоящим из глав государств и правительств его государств-членов) еще в ноябре 2007 года, на сегодняшний день, вряд ли, можно считать полностью достигнутым результатом. Как совершенно точно отмечают С. Фокс и Р. Исмаил, данный единый авиационный рынок следует рассматривать скорее в качестве желательной цели³⁹⁹.

Одновременно с расширением доступа к авиатранспортным рынкам, предоставления большей свободы в установлении тарифов на авиаперевозки и допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий государства-члены АСЕАН осуществляют либерализацию регулирования так называемых «вспомогательных» услуг в области воздушного транспорта. Процесс такой либерализации развивается не на основе соглашений о воздушном сообщении, а в рамках общего международно-правового режима торговли услугами в

Protocol 3 on Domestic Code-Share Rights between Points within the Territory of any other ASEAN Member States, 13 October 2017; Protocol 4 on Co-Terminal Rights between Points within the Territory of any other ASEAN Member State, 9 November 2018 (официальный портал АСЕАН: https://agreement.asean.org/search/by_pillar/2/3.html (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Несмотря на то, что Протокол 3 и Протокол 4 к указанному Многостороннему соглашению АСЕАН о полной либерализации регулирования пассажирских воздушных сообщений от 12 ноября 2010 года вступили в силу, они ратифицированы только девятью государствами-членами АСЕАН. Индонезия не ратифицировала ни Протокол 3, ни Протокол 4.

³⁹⁹ Fox S., Ismail R. ASEAN Open Skies – Aviation Development on 2015: Blue or Cloudy Skies?// *Annals of Air and Space Law*, 2015. Vol. XL. P. 639-640.

соответствии с Рамочным соглашением АСЕАН об услугах от 15 декабря 1995 года и Соглашением АСЕАН о торговле услугами от 7 октября 2020 года⁴⁰⁰. Соглашение АСЕАН о торговле услугами 2020 года предусматривает предоставление государствами-членами АСЕАН друг другу национального режима и РНБ в отношении различных видов услуг, и при этом оно распространяется на следующие услуги в сфере воздушного транспорта: (i) ремонтное и техническое обслуживание воздушных судов, снятых с эксплуатации; (ii) продажа и маркетинг авиатранспортных услуг; (iii) услуги компьютерной системы резервирования; (iv) аренда воздушного судна без экипажа; (v) аренда воздушного судна с экипажем; (vi) экспедиторские услуги в отношении авиагрузов; (vii) обслуживание грузов; (viii) услуги по обеспечению бортовым питанием; (ix) услуги по заправке авиационным топливом; (x) оперативное техническое обслуживание воздушных судов; (xi) обслуживание воздушного судна на стоянке (на перроне); (xii) обслуживание багажа; (xiii) обслуживание авиапассажиров⁴⁰¹. Как и универсальное соглашение о торговле услугами, действующее в рамках ВТО - ГАТС, Соглашение АСЕАН о торговле услугами прямо исключает из сферы своего действия предоставление прав на авиаперевозки, а также «услуги, непосредственно относящиеся к реализации прав на авиаперевозки»⁴⁰², однако, как хорошо видно из представленного выше перечня «вспомогательных» услуг в области воздушного транспорта, охватываемых Соглашением АСЕАН о торговле услугами, он значительно шире, чем перечень соответствующих услуг, содержащийся в ГАТС. Следовательно, на уровне АСЕАН можно наблюдать тенденцию либерализации достаточно большого числа авиатранспортных услуг (включая, например, такие важные

⁴⁰⁰ ASEAN Framework Agreement on Services, 15 December 1995 (официальный портал АСЕАН: <https://agreement.asean.org/media/download/20201111045141.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

ASEAN Trade in Services Agreement, 7 October 2020 (официальный портал АСЕАН: <https://agreement.asean.org/media/download/20201111041414.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Несмотря на то, что Соглашение АСЕАН о торговле услугами 2020 года вступило в силу, обязательства, касающиеся правового режима различных видов услуг на основании Рамочного соглашения АСЕАН об услугах 1995 года, продолжают действовать до 2030 года для Вьетнама, до 2037 года для Лаосской Народно-Демократической Республики и Мьянмы, до 2038 года для Камбоджи и до 2028 года для всех остальных государств-членов АСЕАН (см. статью 36 Соглашения АСЕАН о торговле услугами 2020 года).

⁴⁰¹ Annex on air transport services, ASEAN Trade in Services Agreement, 7 October 2020.

⁴⁰² Article 2, ASEAN Trade in Services Agreement, 7 October 2020.

услуги, как аренда воздушного судна с экипажем и без экипажа) в рамках общего правового режима торговли услугами. Данное обстоятельство, по нашему мнению, позволяет еще раз повторить выводы, ранее сделанные в разделе 2.1 диссертации, в отношении перспектив распространения общего режима торговли услугами на авиатранспортную отрасль. По мере полной либерализации регулирования воздушного транспорта и распространения общих правил торгового оборота на все большее число авиатранспортных услуг на региональном уровне, не исключена в будущем и реформа регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта на универсальном уровне посредством полного включения ее в сферу действия ГАТС и ВТО.

Среди многосторонних соглашений по либерализации регулирования международных воздушных сообщений, заключенных государствами-членами АСЕАН, также следует отметить:

- Соглашение о воздушном транспорте между правительствами государств-членов АСЕАН и Правительством Китайской Народной Республики (КНР) 2010 года; и

- Всеобъемлющее соглашение о воздушном транспорте между государствами-членами АСЕАН, Европейским Союзом и его государствами-членами от 17 октября 2022 года.

Соглашение о воздушном транспорте между правительствами государств-членов АСЕАН и Правительством КНР 2010 года предусматривает постепенное расширение прав на доступ к рынкам авиаперевозок, либерализацию условий установления тарифов на авиаперевозки, отмену количественных ограничений в отношении назначения авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий, свободу выбора форм коммерческого сотрудничества авиапредприятий друг с другом⁴⁰³. С одной стороны, данное соглашение можно рассматривать как прогрессивный и позитивный этап в развитии межгосударственного сотрудничества в рамках АСЕАН, показывающий, что государства-члены

⁴⁰³ Air Transport Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China, 11-12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5945).

АСЕАН обладают консолидированной позицией в авиатранспортной сфере и выступают в качестве единого «блока» по отношению к крупной и важной авиационной державе – КНР, благодаря чему у них появляется возможность получения конкурентных преимуществ и более выгодных условий для коммерческой деятельности своих авиапредприятий. Однако, с другой стороны, по оценкам некоторых специалистов, в отсутствие реально созданного единого авиационного рынка и полной либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках самой АСЕАН указанное соглашение ставит авиапредприятия большинства государств-членов АСЕАН в менее выгодные условия по сравнению с более экономически сильными авиапредприятиями КНР; лишь авиапредприятия Малайзии, Сингапура и Тайланда фактически смогут конкурировать с китайскими авиаперевозчиками на равной основе⁴⁰⁴.

Всеобъемлющее соглашение о воздушном транспорте между государствами-членами АСЕАН, Европейским Союзом и его государствами-членами 2022 года является первым в истории международной гражданской авиации межрегиональным многосторонним комплексным соглашением о воздушном сообщении⁴⁰⁵. Данное соглашение вступит в силу после его ратификации всеми государствами-членами АСЕАН и ЕС (всего 37 государств).

Наряду с межгосударственным сотрудничеством по регулированию коммерческой деятельности воздушного транспорта на уровне АСЕАН ее отдельными государствами-членами также заключены многосторонние соглашения о воздушных сообщениях, включая Многостороннее соглашение о воздушных сообщениях между Вьетнамом, Камбоджей, Лаосской Народно-Демократической Республикой и Мьянмой от 4 декабря 2003 года⁴⁰⁶ и Меморандум о взаимопонимании между Правительствами Брунея-Даруссалам,

⁴⁰⁴ Alan Khee-Jin Tan *The 2010 ASEAN-China Air Transport Agreement: Placing the Cart before the Horse?* // *Air and Space Law*, 2012. No. 1. P. 39, 49-50.

⁴⁰⁵ Соглашение о воздушном транспорте между государствами-членами АСЕАН, Европейским Союзом и его государствами-членами является комплексным, поскольку оно регулирует все аспекты осуществления международных воздушных сообщений между его участниками.

⁴⁰⁶ CLMV Multilateral Agreement on Air Services, 4 December 2003 (регистрационный № ИКАО 5383).

Индонезии, Малайзии и Филиппин о расширении воздушных сообщений от 12 января 2007 года⁴⁰⁷. Указанные соглашения можно рассматривать в качестве промежуточного этапа на пути либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта на уровне всей АСЕАН. Формально эти соглашения продолжают действовать, но утрачивают свое практическое значение, поскольку они предусматривают либерализацию международных воздушных сообщений приблизительно в том же объеме, в котором данная либерализация осуществляется на основании многосторонних соглашений АСЕАН о грузовых и пассажирских воздушных сообщениях 2009 и 2010 годов с участием всех государств-членов АСЕАН.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе прогресс в либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений на многосторонней основе также достигнут отдельными государствами-членами Форума тихоокеанских государств – международной межправительственной организацией, созданной в 1971 году. В частности, Вануату, Науру, Ниуэ, Острова Кука, Самоа и Тонга являются участниками Соглашения о воздушном сообщении тихоокеанских островов от 16 августа 2003 года, в соответствии с которым поэтапно предоставляется более широкий доступ к рынкам воздушного транспорта, предусмотрена свобода установления тарифов на авиаперевозки, а также либерализация условий назначения государствами-участниками авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий⁴⁰⁸. Согласно статье 26 данного соглашения, в отношении его государств-участников оно заменяет все противоречащие ему двусторонние соглашения о воздушном сообщении этих участников, то есть коммерческая деятельность воздушного транспорта в рамках Форума тихоокеанских государств в итоге должна регулироваться на основе единого многостороннего международного договора.

⁴⁰⁷ Memorandum of Understanding between the Governments of Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia and the Philippines on Expansion of Air Linkages, 12 January 2007 (<https://bimp-eaga.asia/documents-and-publications/2007-mou-expansion-bimp-eaga-air-linkages> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

⁴⁰⁸ Pacific Islands Air Services Agreement (PIASA), Auckland, 16 August 2003 (United Nations Treaty Series. Volume 2486. No. 44629. New York, 2011. P. 41-65).

Несмотря на то, что из-за малой численности населения тихоокеанских островных государств объем их рынка авиаперевозок незначителен, большие расстояния между ними определяют целесообразность развития их воздушных сообщений как друг с другом, так и с третьими государствами для целей обеспечения транспортной доступности и эффективного функционирования экономики данного региона. Однако, как уже было указано выше, на сегодняшний день, к сожалению, лишь небольшое число государств присоединились к Соглашению о воздушном сообщении тихоокеанских островов 2003 года, что объясняется, главным образом, опасениями государств за судьбу своих национальных авиапредприятий, которые могут не выдержать конкуренции в условиях свободы коммерческой деятельности воздушного транспорта⁴⁰⁹.

И, наконец, еще одним многосторонним международным договором, направленным на либерализацию регулирования коммерческой деятельности авиатранспортной отрасли государств Азиатско-Тихоокеанского региона, является Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта от 1 мая 2001 года⁴¹⁰, главным инициатором заключения которого выступили США. Несмотря на то, что к данному соглашению могут присоединиться любые государства, на сегодняшний день его участниками являются только государства, находящиеся в регионе Азии и Тихого океана (Бруней-Даруссалам, Монголия, Новая Зеландия, Острова Кука, Сингапур, Тонга), либо имеющие тихоокеанское побережье (США и Чили).

Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта 2001 года предусматривает предоставление очень широких прав на доступ к рынкам авиаперевозок, а также полную либерализацию различных элементов коммерческой деятельности

⁴⁰⁹ См. Jae Woon Lee Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies. Eleven International Publishing, 2016. P. 89.

⁴¹⁰ Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001

(текст данного соглашения размещен на официальном портале его депозитария – Правительства Новой Зеландии:

<https://www.maliat.govt.nz/assets/Maliat/MultilateralAgreementOnTheLiberalizationOfInternationalAirTransportEnglish.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

авиапредприятий (включая свободу установления тарифов на авиаперевозки, снятие ограничений на допуск авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий, либерализацию условий владения и контроля в отношении авиапредприятий и свободу осуществления нерегулярных воздушных сообщений). Более того, одновременно с самим соглашением был подписан Протокол к нему, в соответствии с которым предоставляется полный доступ к рынкам воздушного транспорта государств-участников, включающий права на выполнение авиаперевозок между пунктами на территории одного и того же государства (каботажные авиаперевозки), но участниками которого являются только Бруней-Даруссалам, Новая Зеландия, Острова Кука, Сингапур и Чили⁴¹¹. Следует также обратить внимание, что поправки, внесенные в указанное соглашение в 2004 году, допускают возможность участия в нем на условиях либерализации только грузовых авиаперевозок; на этих условиях к соглашению присоединилась лишь Монголия в 2008 году.

Оценивая в целом Многостороннее соглашение о либерализации международного воздушного транспорта 2001 года, можно отметить, что оно является достаточно амбициозным международным договором, направленным на полную либерализацию международно-правового регулирования воздушных сообщений его государств-участников, но при этом, по нашему мнению, его следует охарактеризовать, скорее, в качестве негативного опыта подобной либерализации по следующим причинам⁴¹²:

- учитывая, что главным инициатором данного соглашения выступали США, оно было нацелено не на сбалансированную и взаимовыгодную либерализацию регулирования воздушного транспорта на многосторонней основе, а рассматривалось, прежде всего, в качестве международно-правового средства быстрого получения полного доступа экономически сильных

⁴¹¹ Protocol to the Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001 (официальный портал Правительства Новой Зеландии: <https://www.maliat.govt.nz/assets/Maliat/protocol-eng.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

⁴¹² Критический анализ Многостороннего соглашения о либерализации международного воздушного транспорта от 1 мая 2001 года также см.: McGonigle S. Assessing the APEC Multilateral Agreement after Five Years of Inactivity// *Annals of Air and Space Law*, 2013. Vol. XXXVIII. P. 430-443.

американских авиапредприятий на рынки авиаперевозок Азиатско-Тихоокеанского региона;

- вместо постепенной либерализации регулирования различных аспектов коммерческой деятельности авиапредприятий государств-участников данное соглашение сразу предусматривало почти полную свободы этой деятельности;

- участие в данном соглашении отдельных государств-членов АСЕАН и Форума тихоокеанских островов фактически нарушает баланс в постепенной либерализации регулирования международных воздушных сообщений в рамках данных региональных международных организаций (например, из-за участия в соглашении Брунея-Даруссалам и Сингапура их авиапредприятия получают большие конкурентные преимущества по доступу к рынкам авиаперевозок по сравнению с авиапредприятиями других государств-членов АСЕАН и т.д.).

Именно поэтому по прошествии более двадцати лет с момента заключения Многостороннего соглашения о либерализации международного воздушного транспорта его участниками стали только восемь государств, Перу и Самоа вышли из него, а такие крупные авиационные державы Азиатско-Тихоокеанского региона, как Австралия, Китай, Республика Корея и Япония, вообще не участвуют в этом соглашении.

Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в Южной и Центральной Америке, а также в Карибском бассейне

Региональное межгосударственное сотрудничество по либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в Южной и Центральной Америке развивается еще с начала 90-х годов XX века как в договорной, так и в институциональной формах. При этом данные формы охватывают как небольшие группы государств указанного региона, так и регион в целом.

Старейшей международной организацией региональной экономической интеграции Южной Америки является Андское сообщество, объединяющее в

качестве своих членов Боливию, Колумбию, Перу и Эквадор. Андское сообщество было учреждено в результате преобразования Андской группы (Андского пакта), ранее созданной в соответствии с Картахенским соглашением об Андской субрегиональной интеграции от 26 мая 1969 года, и в настоящее время оно действует на основании указанного Картахенского соглашения 1969 года с учетом изменений, внесенных в него Протоколом Трухильо 1996 года⁴¹³. Статья 116 Картахенского соглашения устанавливает, что государства-члены Андского сообщества, в частности, будут предпринимать совместные действия для совершенствования транспортной инфраструктуры и услуг, необходимых для углубления процесса экономической интеграции в Андском регионе.

Либерализация регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках Андского сообщества осуществляется посредством принятия решений Комиссии – органа Андского сообщества (ранее Андской группы), состоящего из полномочных представителей правительств государств-членов⁴¹⁴. В соответствии с этими решениями предоставляются широкий доступ к рынкам пассажирских и грузовых авиаперевозок, более либеральные условия установления тарифов на авиаперевозки, назначения авиапредприятий для

⁴¹³ Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 273. Lima, 4 de julio de 1997. P. 2-33).

Более подробно об Андской группе и Андском сообществе см.: Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 298-299; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации / Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 190-195; Latin American and Caribbean International Institutional Law/ Odello M. and Seatzu F. (Editors). Asser Press, Springer, 2015. P. 117-156.

⁴¹⁴ Были приняты следующие решения (Decisiones) Комиссии Андского сообщества (до вступления в силу Протокола Трухильо 1996 года – Комиссия Картахенского соглашения) по вопросам либерализации регулирования воздушного транспорта: решение № 297 от 16 мая 1991 года, решение № 320 от 15 июня 1992 года, решения № 360 и № 361 от 25 мая 1994 года, решение № 582 от 4 мая 2004 года.

Decision 297 “Integración del Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 16.05.1991 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 82. Lima, 12 de junio de 1991. P. 1-4); Decision 320 “Múltiple Designación en el Transporte Aéreo de la Subregión Andina”, 15.06.1992 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 111. Lima, 19 de junio de 1992. P. 2) ; Decision 360 “Modificación de la Decisión 297 “Integración del Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 25.05.1994 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 156. Lima, 10 de junio de 1994. P. 1) ; Decision 361 “Modificación de la Decisión 320 “Múltiple Designación en el Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 25.05.1994 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 156. Lima, 10 de junio de 1994. P. 2); Decision 582 “Transporte Aéreo en la Comunidad Andina”, 04.05.2004 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 1063. Lima, 5 de mayo de 2004. P. 29-33).

Также см.: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Многостороннее соглашение об открытом небе для государств-членов ЛАКГА – прогресс в либерализации воздушного транспорта в Латинской Америке» (ICAO Doc. A40-WP/470. 29.08.2019).

эксплуатации воздушных линий и свобода выполнения нерегулярных воздушных сообщений. Картахенское соглашение не содержит положений, прямо указывающих на обязательность решений Комиссии Андского сообщества для его государств-членов, однако косвенно вывод о том, что данные решения являются юридически обязательными, можно все же сделать на основании статьи 25 соглашения, согласно которой они составляют часть права Андского сообщества.

В отличие от Андского сообщества, государства-члены Общего рынка Южного конуса (МЕРКОСУР) - международной региональной экономической организации Южной Америки⁴¹⁵ – осуществляют международно-правовое регулирование коммерческой деятельности воздушного транспорта в отношениях друг с другом на основании многостороннего международного договора – Соглашения о субрегиональных воздушных сообщениях 1996 года. Наряду с самими государствами-членами МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Парагвай и Уругвай) в Соглашении о субрегиональных воздушных сообщениях 1996 года участвуют Боливия, Перу и Чили. Особенностью данного соглашения является то, что оно действует параллельно с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении его государств-участников и касается либерализации регулирования авиаперевозок в отношении только тех

⁴¹⁵ МЕРКОСУР (Mercado Comun del Sur) учреждено и действует на основании Договора об учреждении общего рынка (Асунсьонского договора), подписанного в г. Асунсьон (Парагвай) 26 марта 1991 года и Дополнительного протокола к нему об организационной структуре МЕРКОСУР (Протокол Оуро Прето) от 17 декабря 1994 года. Treaty for the establishment of a Common Market (Asuncion Treaty) between the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay (with annexes), 26 March 1991 (United Nations Treaty Series. Volume 2140. No. 37341. New York, 2003. P. 319-338); Additional Protocol to the Asuncion Treaty on the Institutional Structure of MERCOSUR (Ouro Preto Protocol) (with Annex), 17 December 1994 (United Nations Treaty Series. Volume 2145. No. A-37341. New York, 2003. P. 346-359).

Несмотря на то, что первоначально МЕРКОСУР было создано лишь как экономическое объединение (соглашение о зоне свободной торговли) Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая, его последующее развитие, в том числе, на основе Дополнительного протокола к Асунсьонскому договору об организационной структуре МЕРКОСУР (Протокола Оуро Прето) от 17 декабря 1994 года, позволяет утверждать о появлении у МЕРКОСУР всех признаков (в частности, наличие развитого внутриорганизационного механизма и международной правосубъектности) международной межправительственной организации (но не международной организации региональной экономической интеграции).

Более подробно о МЕРКОСУР см.: Рафалюк Е.Е. Региональная интеграция латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров. М.: ИНФРА-М, 2015. С. 36-40; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации/ Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 184-189; Latin American and Caribbean International Institutional Law/ Odello M. and Seatzu F. (Editors). Asser Press, Springer, 2015. P. 159-187.

воздушных линий (маршрутов), на которые не распространяются указанные двусторонние соглашения. В этой связи Соглашение 1996 года следует рассматривать в качестве дополнительного (субсидиарного) средства либерализации регулирования авиатранспортной отрасли в соответствующем регионе, не создающего конкуренции между авиапредприятиями, выполняющими авиаперевозки на основании его положений, и авиапредприятиями, эксплуатирующими уже существующие воздушные линии по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении⁴¹⁶.

В рамках Ассоциации Карибских государств – региональной международной межправительственной организации, действующей в соответствии с Конвенцией об ее учреждении от 24 июля 1994 года, и объединяющей в качестве своих членов 25 государств Южной и Центральной Америки⁴¹⁷, либерализация международно-правового регулирования воздушных сообщений также осуществляется на основании многостороннего международного договора – Соглашения о воздушном транспорте государств-членов и ассоциированных членов Ассоциации Карибских государств от 12 февраля 2004 года⁴¹⁸. В соответствии с данным соглашением предоставляется достаточно широкий, но не полный доступ к авиатранспортным рынкам его участников, ограниченная свобода при установлении тарифов на авиаперевозки,

⁴¹⁶ Более подробный анализ Соглашения о субрегиональных воздушных сообщениях 1996 года, в частности, см.: Maciel R.N. Opening Southern Skies: A Regional Air Transport Agreement for MERCOSUR// Air and Space Law, 1997. No. 2. P. 73-76.

⁴¹⁷ Членами Ассоциации Карибских государств являются следующие государства: Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка. В Ассоциации Карибских государств предусмотрено также ассоциированное членство. Ассоциированными членами могут быть государства и самоуправляющиеся территории Карибского бассейна (например, Аруба, Британские Виргинские Острова, Мартиника, Нидерландские Антильские острова), участвующие в работе данной региональной международной организации с правом голоса только по вопросам, которые непосредственно их затрагивают.

⁴¹⁸ Air Transport Agreement among the Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States, 12 February 2004 (текст данного соглашения размещен на официальном портале его депозитария – Правительства Колумбии: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/ingles_5.pdf (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Участниками указанного соглашения являются только десять государств-членов Ассоциации Карибских государств (Барбадос, Белиз, Венесуэла, Гаити, Гватемала, Куба, Никарагуа, Панама, Суринам и Ямайка) и два ассоциированных члена Ассоциации Карибских государств (Аруба и Нидерландские Антильские острова).

назначении авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий и выполнении нерегулярных международных воздушных сообщений при условии, что они не наносят ущерба авиапредприятиям, осуществляющим регулярные воздушные сообщения.

Отдельные члены и ассоциированные члены Ассоциации Карибских государств одновременно состоят в Карибском сообществе – международной организации региональной экономической интеграции, существующей с 1973 года на основании Договора об учреждении Карибского сообщества и Общего рынка, подписанного в г. Чагуарамас (Тринидад и Тобаго) 4 июля 1973 года⁴¹⁹. В настоящее время Карибское сообщество функционирует на основании Пересмотренного Договора Чагуарамас о создании Карибского сообщества, включая Единый рынок и экономику КАРИКОМ от 5 июля 2001 года и открыто для членства любых государств и самоуправляющихся территорий Карибского бассейна⁴²⁰. В частности, согласно статье 134 данного Пересмотренного Договора Чагуарамас, целью транспортной политики Карибского сообщества является предоставление безопасных и конкурентоспособных транспортных услуг, необходимых для развития и консолидации его Единого рынка и экономики. Кроме этого, государства-члены Карибского сообщества обязуются сотрудничать друг с другом в сфере развития воздушного транспорта и в этой связи могут заключать соглашения о воздушном сообщении⁴²¹.

Либерализация регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках Карибского сообщества осуществляется на основании

⁴¹⁹ Членами Карибского сообщества являются следующие государства и территории Карибского бассейна: Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Гаити, Гайана, Гренада, Доминика, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка. Более подробно об истории развития и современном положении Карибского сообщества см.: Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. С. 292-296; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации/ Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 201-206; *Latin American and Caribbean International Institutional Law/ Odelo M. and Seatzu F. (Editors). Asser Press, Springer, 2015. P. 219-230.*

⁴²⁰ Articles 2, 3, Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, 5 July 2001 (United Nations Treaty Series. Volume 2259. No. 40269. New York, 2006. P. 293-443).

⁴²¹ Article 138, Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, 5 July 2001.

международного договора – Многостороннего соглашения о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского сообщества 2018 года⁴²². Данное соглашение предусматривает полную свободу доступа к рынкам пассажирских и грузовых регулярных и нерегулярных авиаперевозок, снятие ограничений в отношении установления тарифов на авиаперевозки и условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий, а также регулирует вопросы конкуренции на авиатранспортном рынке. Таким образом, по сравнению с Соглашением о воздушном транспорте государств-членов и ассоциированных членов Ассоциации Карибских государств 2004 года Многостороннее соглашение о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского сообщества содержит значительно более либеральные условия осуществления международных воздушных сообщений между его участниками.

Важные шаги по либерализации регулирования международных воздушных сообщений предприняты и на уровне всего региона Южной и Центральной Америки в рамках ЛАКАК. 4 ноября 2010 года во время очередной сессии Ассамблеи ЛАКАК было принято Многостороннее соглашение об открытом небе⁴²³, которое открыто для участия всех 22 государств-членов ЛАКАК⁴²⁴. Данное соглашение вступило в силу 7 апреля 2019 года и пока его участниками являются только Бразилия, Панама и Уругвай.

Как подчеркивают сами государства-члены ЛАКАК, вступление в силу Многостороннего соглашения об открытом небе 2010 года «представляет собой беспрецедентное событие в латиноамериканской авиации, учитывая его новизну

⁴²² Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community (официальный портал Карибского сообщества: <https://caricom.org/wp-content/uploads/Multilateral-Air-Services-Agreement.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

Данное соглашение вступило в силу 17 августа 2020 года и его участниками являются: Антигуа и Барбуда, Барбадос, Белиз, Гайана, Гренада, Доминика, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго, Ямайка.

⁴²³ Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26).

⁴²⁴ Следует напомнить, что членами ЛАКАК являются следующие государства: Аргентина, Аруба (Королевство Нидерландов), Белиз, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

и географический охват»⁴²⁵. Действительно, указанное соглашение предусматривает предоставление полного доступа к авиатранспортным рынкам его государств-участников (включая доступ к рынкам их внутренних (каботажных) авиаперевозок) и полной свободы осуществления коммерческой деятельности воздушного транспорта (включая, свободу установления тарифов на авиаперевозки, либерализацию условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий и заключения ими друг с другом коммерческих соглашений), и в случае участия в нем всех государств-членов ЛАКАК оно будет составлять международно-правовую основу осуществления воздушных сообщений в рамках огромного географического региона Южной и Центральной Америки.

В соответствии со статьей 37 Многостороннего соглашения об открытом небе 2010 года государства вправе делать любые оговорки к нему, что, по мнению некоторых специалистов, даст возможность присоединиться к нему большему количеству государств и «является удобным способом, позволяющим всем государствам-членам в регионе стремиться к достижению долгосрочной общей цели оптимизации воздушных связей...»⁴²⁶. Между тем, как представляется, многочисленные оговорки государств-участников этого соглашения могут иметь и обратный эффект, а именно привести к появлению множества противоречивых международно-правовых режимов, касающихся защиты конкуренции, доступа к рынкам авиаперевозок и других аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта, что, напротив, осложнит либерализацию и гармонизацию регулирования авиатранспортной отрасли региона.

С учетом малого числа государств, участвующих в вышеуказанном Многостороннем соглашении об открытом небе по прошествии четырнадцати лет с момента его принятия, на сегодняшний день сложно делать какие-либо

⁴²⁵ Пункт 1.4 рабочего документа 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Многостороннее соглашение об открытом небе для государств-членов ЛАКГА – прогресс в либерализации воздушного транспорта в Латинской Америке» (ICAO Doc. A40-WP/470. 29.08.2019).

⁴²⁶ Там же. Пункт 2.6.

оценки в отношении его перспектив в качестве международно-правового средства либерализации регулирования воздушных сообщений всей Южной и Центральной Америки. Однако можно ожидать, что по мере углубления общих экономических связей всех государств данного региона через определенное время у них возникнет и потребность создания единого международно-правового режима осуществления коммерческой деятельности воздушного транспорта вместо существующих в настоящее время различных субрегиональных режимов этой деятельности (Андское сообщество, МЕРКОСУР и т.д.), в результате чего будет увеличиваться и количество участников указанного многостороннего соглашения.

Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в Европе

Благодаря поэтапному процессу либерализации правового регулирования деятельности воздушного транспорта в 80-е – 90-е годы прошлого столетия в рамках Европейского Союза на сегодняшний день сложилась наиболее совершенная система регионального регулирования данной деятельности, а также сформировался единый авиатранспортный рынок, действующий на основе единых правил. Более того, указанное правовое регулирование в рамках ЕС охватывает не только коммерческую деятельность воздушного транспорта, но и другие аспекты функционирования гражданской авиации (включая вопросы обеспечения безопасности полетов и обслуживания воздушного движения).

Существуют определенные перспективы развития процесса либерализации правового регулирования воздушных сообщений и в рамках Евразийского экономического союза.

Более подробно вышеуказанные механизмы регионального сотрудничества в области воздушного транспорта в Евразии будут рассмотрены в главе 5 диссертации.

Подводя итог анализу основных форм современного регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта, можно сделать следующие общие выводы.

Во-первых, необходимо еще раз обратить внимание на уже отмечавшуюся выше взаимосвязь воздушного транспорта с развитием торговли и экономического сотрудничества государств в целом. Как показывает опыт, по мере углубления общего экономического сотрудничества и процессов экономической интеграции в том или ином регионе возникает потребность во все большей либерализации регулирования воздушного транспорта на региональном уровне, в том числе, посредством расширения доступа к рынкам авиаперевозок и предоставления большей свободы для коммерческой деятельности авиапредприятий. Более того, на сегодняшний день существуют примеры, когда отдельные виды авиатранспортных услуг (непосредственно не связанных с выполнением авиаперевозок) вполне успешно регулируются в рамках общих правовых режимов экономической деятельности, и в частности, режимов торговли услугами на региональном уровне, а не в рамках специальных региональных международных договоров или правовых актов о воздушных сообщениях.

Во-вторых, несмотря на поступательный процесс либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений на региональном уровне, государства продолжают достаточно осторожно относиться к данному процессу, опасаясь за дальнейшую судьбу своей авиатранспортной отрасли и сохранение транспортной доступности. Указанное обстоятельство во многом объясняет выбор государствами различных регионов международно-правовых средств и механизмов либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта: для этих целей часто используется многосторонний международный договор, позволяющий государствам свободно выражать или не выражать согласие на его обязательность. Тем не менее, в регионах, в которых действуют международные

организации региональной экономической интеграции с наднациональными полномочиями, позволяющими их органам принимать юридически обязательные правовые акты общего применения, удастся достичь наибольших успехов в направлении либерализации регулирования деятельности авиатранспортной отрасли как одного из неотъемлемых элементов региональной экономической интеграции в целом.

В-третьих, участие в региональных международных договорах по либерализации регулирования воздушных сообщений крупных авиационных государств с экономически сильными авиапредприятиями, ставящими в качестве своей цели экспансию на глобальных рынках авиаперевозок, может стать препятствием для этой региональной либерализации, поскольку будет ставить другие государства данного региона и их авиатранспортную отрасль в заведомо неблагоприятное конкурентное положение и заставлять их воздерживаться от участия в указанных международных договорах. Также осложнять дальнейшую либерализацию регулирования вопросов воздушного транспорта в том или ином регионе может одновременное участие отдельных государств в двух или в большем числе региональных договорных или институциональных механизмах сотрудничества по этим вопросам, так как может ставить данные государства и их авиапредприятия в более экономически выгодное положение по сравнению с другими государствами, участвующими только в одном соответствующем региональном международном договоре или в одной региональной международной организации.

И, наконец, либерализация отдельных аспектов коммерческой деятельности воздушного транспорта на региональном уровне и формирование единого регионального авиатранспортного рынка могут оказаться затруднительными и даже бесперспективными без создания единого правового регулирования вопросов конкуренции на рынке воздушного транспорта, защиты прав авиапассажиров, а также эффективных механизмов разрешения споров, поскольку в условиях свободы коммерческой деятельности авиапредприятий данные вопросы приобретают для них особо важное значение.

Однако несмотря на изложенные выше проблемы и особенности регионального сотрудничества по либерализации международно-правового регулирования воздушных сообщений, следует отметить, что в целом указанное сотрудничество было и будет оставаться важным фактором, способствующим социально-экономическому развитию и защите экономических интересов государств соответствующих регионов, а также обеспечивающим, «чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично»⁴²⁷.

2.3. Особенности международно-правового регулирования отдельных вопросов коммерческой деятельности воздушного транспорта на региональном уровне⁴²⁸

В рамках регионального межгосударственного сотрудничества по либерализации коммерческой деятельности воздушного транспорта регулируется широкий круг вопросов, связанных с данной деятельностью. Однако для развития международных воздушных сообщений наиболее важное значение имеют вопросы доступа к рынкам авиаперевозок, владения и контроля над авиапредприятиями и их допуска к эксплуатации воздушных линий, а также вопросы установления тарифов и сотрудничества между авиапредприятиями.

Регулирование доступа к рынку авиаперевозок

В связи с тем, что основной целью международных воздушных сообщений являются международные авиаперевозки, наличие наиболее выгодных условий доступа к рынку данных авиаперевозок имеет ключевое значение в авиационных отношениях между государствами, а также для успешной коммерческой

⁴²⁷ Преамбула Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁴²⁸ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. С. 27-93, 121-125; Баталов А.А. Условие о «преимущественном владении» и «фактическом контроле» над авиапредприятиями в современном международном воздушном праве// Государство и право. 2003. № 9. С. 110-113.

деятельности авиапредприятий, эксплуатирующих международные воздушные линии. Согласно документам ИКАО, касающимся регулирования международного воздушного транспорта, рынок авиаперевозок (рынок воздушного транспорта) между любыми двумя пунктами составляют фактические и потенциальные перевозки пассажиров и грузов, которые действительно перевозятся или могут перевозиться между такими пунктами при коммерческих авиаперевозках⁴²⁹.

В условиях либерализации регулирования авиатранспортной отрасли в целом именно режим доступа к рынку авиаперевозок является наиболее сложным и спорным вопросом при установлении воздушных сообщений между государствами. Государства осуществляют обмен целым комплексом основных прав доступа к рынку, к которым относятся, в частности, права на маршруты, права на перевозки, эксплуатационные права. Однако особую важность для доступа к рынку представляют, прежде всего, коммерческие права - права «при выполнении международных полетов осуществлять перевозки пассажиров, груза и почты, включая объемы и направления таких перевозок»⁴³⁰.

В международном воздушном праве коммерческие права подразделяются, в зависимости от их объема, на несколько категорий - так называемые "свободы воздуха". Практика регулирования международных воздушных сообщений позволяет выделить следующие "свободы воздуха"⁴³¹:

- *первая "свобода воздуха"* предполагает право авиапредприятия, назначенного государством А, осуществлять транзитный полет без посадки на территории государства В, предоставившего это право;

- *вторая "свобода воздуха"* - право авиапредприятия, назначенного государством А, выполнять транзитный полет через территорию государства В с

⁴²⁹ Документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. IV-2-1.

⁴³⁰ Словарь международного воздушного права/ Под ред. Ю.Н. Малеева. М.: Международные отношения. 1988. С. 81.

Также см.: Грязнов В.С. Некоторые тенденции международно-правового регулирования воздушного транспорта// Московский журнал международного права. 1996. № 1. С. 125-127.

⁴³¹ По вопросу классификации «свобод воздуха», в частности, см.: Документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. IV-2-12 - IV-2-17.

посадкой в некоммерческих целях (то есть посадкой с целью иной, чем принятие на борт или выгрузка пассажиров, груза или почты);

- **третья "свобода воздуха"** означает право авиапредприятия, назначенного государством А, высаживать на территории государства В пассажиров и выгружать грузы и почту, взятые на борт воздушного судна на территории государства А;

- **четвертая "свобода воздуха"** означает право авиапредприятия, назначенного государством А, принимать на борт воздушного судна на территории государства В пассажиров, грузы и почту, которые направляются на территорию государства А;

- **пятая "свобода воздуха"** означает право авиапредприятия, назначенного государством А, принимать на территории государства В пассажиров, направляющихся на территорию государства С, а также адресуемые туда же грузы и почту и право указанного авиапредприятия государства А высаживать на территории государства В пассажиров и выгружать там грузы и почту, следующие с территории государства С;

- **шестая "свобода воздуха"** – право авиапредприятия, назначенного государством А, осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между территориями государств В и С в обоих направлениях через территорию государства А;

- **седьмая "свобода воздуха"** – право авиапредприятия, назначенного государством А, осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между территориями государств В и С в обоих направлениях, используя для этого воздушную линию, не проходящую над территорией государства А;

- **восьмая "свобода воздуха"** – право авиапредприятия, назначенного государством А, осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между пунктами на территории государства В по маршруту, который начинается или заканчивается на территориях государства А или С (последовательный каботаж);

- **девятая "свобода воздуха"** – право авиапредприятия, назначенного государством А, осуществлять авиаперевозки пассажиров, груза и почты между

пунктами на территории государства В по маршруту, который проходит полностью только по территории государства В (автономный каботаж).

Чем больше коммерческих прав («свобод воздуха») получает государство, тем более широкий доступ к рынкам авиаперевозок появляется у его авиапредприятий, что, в свою очередь, дает им больше возможностей по обслуживанию пассажиров и грузов и осуществлению своей коммерческой деятельности на более выгодных условиях.

В рамках традиционной системы международно-правового регулирования воздушных сообщений, основанной на двусторонних межправительственных соглашениях, главной целью является взаимный обмен государствами-партнерами по соглашению правами первой, второй, третьей и четвертой «свобод воздуха», которые в совокупности обеспечивают выполнение авиаперевозок пассажиров и грузов между их территориями. Что касается прав пятой, шестой и седьмой «свобод воздуха», то их получение всегда вызывает наибольшие трудности и противоречия, поскольку в сферу коммерческой деятельности соответствующего авиапредприятия вовлекаются иностранные рынки авиаперевозок между государством-партнером по двустороннему соглашению и третьими государствами. Именно поэтому, в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, в особенности, в тех, которые основаны на политике протекционизма и жесткого правительственного контроля над коммерческой деятельностью авиапредприятий, содержатся различные ограничения на использование прав пятой «свободы воздуха» (ограничиваются пункты, между которыми могут осуществляться авиаперевозки в соответствии с данной «свободой воздуха», объемы таких авиаперевозок и т. д.), а права шестой и седьмой «свобод воздуха» почти не предоставляются. Однако в либеральных двусторонних соглашениях, включая соглашения об «открытом небе», права пятой, шестой и даже седьмой «свобод воздуха» все чаще предоставляются с минимальными ограничениями, обеспечивая тем самым широкий доступ к рынкам авиаперевозок.

Иной подход к обмену коммерческими правами применяется в рамках региональных договорных и институциональных механизмов межгосударственного сотрудничества, направленных на либерализацию регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта, поскольку одной из целей такой либерализации является максимально возможное расширение доступа к рынку авиаперевозок для авиапредприятий их государств-участников. На сегодняшний день, за исключением отдельных случаев, во всех указанных механизмах сотрудничества государства-участники предоставляют друг другу в полном объеме права, как минимум, всех пяти «свобод воздуха» в целях осуществления регулярных пассажирских и грузовых воздушных сообщений. Исключениями, в частности, являются многосторонние соглашения о воздушных сообщениях, заключенные государствами-членами АСЕАН друг с другом в 2009-2010 гг.: на первоначальном этапе они ограничивали пункты, между которыми выполнялись авиаперевозки в соответствии с пятой «свободой воздуха», но постепенно все эти ограничения были сняты⁴³². Кроме этого, в Соглашении о воздушном транспорте между правительствами государств-членов АСЕАН и Правительством Китайской Народной Республики (КНР) 2010 года до настоящего времени действуют ограничения объемов и количества пунктов для авиаперевозок по пятой «свободе воздуха»⁴³³.

⁴³² ASEAN Multilateral Agreement on Air Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5054); Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights within the ASEAN Sub-Region, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5056); Protocol 4 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between the ASEAN Sub-Regions, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5058); Protocol 6 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between ASEAN Capital Cities, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5060).

ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5051); Protocol 1 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among Designated Points in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5052); Protocol 2 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among All Points with International Airports in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5053).

ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5061); Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between any ASEAN Cities, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5063).

⁴³³ Air Transport Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China, 11-12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5945); Protocol 2 on Fifth Freedom Traffic Rights between Contracting Parties, 25 December 2013 (регистрационный № ИКАО 5947).

В соответствии с указанным соглашением и протоколом к нему, авиапредприятия КНР и государств-членов АСЕАН могут выполнять авиаперевозки пассажиров и грузов с использованием прав пятой «свободы воздуха» только через определенные десять пунктов на территории государств-членов АСЕАН; в том случае если авиаперевозки по пятой «свободе воздуха» осуществляются данными авиапредприятиями в пункты или из

Многие региональные многосторонние соглашения и правовые акты международных организаций региональной экономической интеграции по либерализации регулирования международных воздушных сообщений также предусматривают предоставление прав шестой и седьмой «свобод воздуха» без каких-либо ограничений. Например, в соответствии с Многосторонним соглашением о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского сообщества 2018 года возможны пассажирские или пассажирско-грузовые регулярные и нерегулярные авиаперевозки с использованием всех семи «свобод воздуха»⁴³⁴. Аналогичные положения содержатся и в Многостороннем соглашении об «открытом небе» для государств-членов ЛАКАК от 4 ноября 2010 года⁴³⁵. По Соглашению о воздушном сообщении тихоокеанских островов от 16 августа 2003 года предоставляются права на доступ к рынкам авиаперевозок в объеме шести «свобод воздуха»⁴³⁶.

Следует обратить внимание, что авиаперевозки с использованием прав пятой «свободы воздуха» рассматриваются государствами не в качестве обеспечивающих основную загрузку авиапредприятия по соответствующей воздушной линии, а лишь как дополнение к авиаперевозкам по третьей и четвертой «свободам воздуха», то есть авиаперевозкам между государством А, назначившим авиапредприятие, и государством В, участвующим в соответствующем соглашении о воздушном сообщении. Напротив, при использовании прав шестой «свободы воздуха» авиаперевозки по третьей и четвертой «свободам воздуха» между государством А, назначившим авиапредприятие для эксплуатации воздушной линии, и государством В носят дополнительный характер по отношению к авиаперевозкам, например, между государствами В и С. В свою очередь, в случаях с седьмой «свободой воздуха»

пунктов на территории третьих государств (не КНР и не государств-членов АСЕАН), то их количество ограничивается 14 авиарейсами в неделю.

⁴³⁴ Article 5, Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community (официальный портал Карибского сообщества: <https://caricom.org/wp-content/uploads/Multilateral-Air-Services-Agreement.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).

⁴³⁵ Article 2, Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26).

⁴³⁶ Article 5, Annex 1, Pacific Islands Air Services Agreement (PIASA), Auckland, 16 August 2003 (United Nations Treaty Series. Volume 2486. No. 44629. New York, 2011. P. 41-65).

объемы авиаперевозок по третьей и четвертой «свободам воздуха» вообще не имеют никакого значения, так как соответствующая воздушная линия, эксплуатируемая авиапредприятием на основе седьмой «свободы воздуха», не затрагивает территорию государства, назначившего данное авиапредприятие.

Учитывая указанный выше дополнительный характер авиаперевозок по пятой «свободе воздуха», в международно-правовой литературе высказывается мнение, что на современном этапе ее значение при осуществлении международных воздушных сообщений в целом снижается под влиянием таких факторов, как увеличение объемов более выгодных авиаперевозок с использованием шестой «свободы воздуха» и появлением новых дальнемагистральных самолетов с высокой топливной эффективностью, которые позволяют совершать беспосадочные перелеты на большие расстояния по третьей и четвертой «свободам воздуха», и которые, тем самым, делают бессмысленной посадку в промежуточных пунктах для принятия на борт дополнительных пассажиров⁴³⁷.

Что касается авиаперевозок по шестой «свободе воздуха», то они вполне обоснованно представляются более экономически привлекательными для многих авиапредприятий, в особенности, ввиду развития крупных узловых аэропортов (*hub airports*) в различных регионах мира (например, в Китае, Сингапуре, ОАЭ, Катаре, США, Турции, столицах крупных европейских государств и др.) для транзита больших объемов пассажирских и грузовых потоков. Однако на сегодняшний день было бы преждевременным делать вывод о приоритетности использования прав шестой «свободы воздуха» и снижения значения пятой «свободы воздуха» для целей международных воздушных сообщений на региональном уровне, поскольку еще не все региональные механизмы либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта предусматривают предоставление шестой и седьмой «свобод воздуха». Кроме этого, с экономической точки зрения,

⁴³⁷ Jae Woon Lee, Horton W. Fifth Freedom Traffic Rights: Formidable Threat or Theoretical Concern?// Air & Space Law. 2018. No. 3. P. 310-314.

привлекательность авиаперевозок на основании пятой «свободы воздуха» зависит от многих факторов, характерных для того или иного региона (расстояния между пунктами, куда выполняются международные авиаперевозки; состояние и состав парка воздушных судов; объемы рынка авиаперевозок и т.д.). Так, например, в различных регионах Африки наблюдается рост авиаперевозок по пятой «свободе воздуха», а в рамках АСЕАН после снятия в 2009 году всех ограничений на использование прав пятой «свободы воздуха» в отношении авиаперевозок между столицами государств-членов АСЕАН (например, воздушные линии «Бангкок – Куала-Лумпур – Сингапур» или «Куала-Лумпур – Сингапур – Янгон») данные авиаперевозки, напротив, не оказались коммерчески привлекательными для авиапредприятий.

В контексте либерализации доступа к рынкам воздушного транспорта на региональном уровне особого внимания заслуживает вопрос о правах восьмой и девятой «свобод воздуха», позволяющих авиапредприятиям одного государства выполнять авиаперевозки между пунктами, находящимися внутри территории другого государства (так называемые «каботажные» авиаперевозки). Данные «свободы воздуха» предоставляются в рамках следующих региональных договорных и институциональных механизмов межгосударственного сотрудничества:

- Протокол к Многостороннему соглашению о либерализации международного воздушного транспорта от 1 мая 2001 года с участием Брунея-Даруссалам, Новой Зеландии, Островов Кука, Сингапура и Чили предусматривает обмен правами восьмой «свободы воздуха»⁴³⁸;

- Многостороннее соглашение об открытом небе между государствами-членами ЛАКАК от 4 ноября 2010 года предусматривает обмен правами восьмой и девятой «свобод воздуха»⁴³⁹;

⁴³⁸ Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001; Article 2, Protocol to the Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001.

⁴³⁹ Article 2, Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26).

- Многостороннее соглашения о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского сообщества 2018 года предусматривает обмен правами восьмой и девятой «свобод воздуха»⁴⁴⁰;

- в рамках ЗАЭВС регламент № 24/2002 его Совета министров от 18 ноября 2002 года предусматривает предоставление восьмой и девятой «свобод воздуха»;

- в рамках КОМЕСА регламент его Совета министров 1999 года предусматривает предоставление восьмой и девятой «свобод воздуха»;

- в рамках ЕС регламент № 1008/2008 Европейского парламента и Совета от 24 сентября 2008 года предусматривает доступ к рынку в объеме всех девяти «свобод воздуха».

В связи с обязательствами государств, участвующих в вышеперечисленных региональных международных договорах и региональных международных организациях, по предоставлению прав на выполнение каботажных авиаперевозок возникает проблема соотношения данных обязательств с универсальными нормами Чикагской конвенции, в которой также участвуют все эти государства. Согласно статье 7 («Каботаж») Чикагской конвенции, «каждое Договаривающееся государство имеет право отказывать воздушным судам других Договаривающихся государств в разрешении принимать на борт на его территории пассажиров, почту и груз, перевозимых за вознаграждение или по найму и имеющих другой пункт назначения в пределах его территории»⁴⁴¹. При этом указанная статья 7 также устанавливает, что каждое Договаривающееся государство обязуется не вступать ни в какие соглашения, которые специально предоставляют какому-либо другому государству или авиапредприятию какого-либо другого государства право на каботажные авиаперевозки «...на исключительной основе, и не получать любой такой исключительной привилегии от любого другого государства»⁴⁴².

⁴⁴⁰ Article 5, Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community.

⁴⁴¹ Конвенция о международной гражданской авиации (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁴⁴² Там же.

В теории международного воздушного права существуют два основных толкования статьи 7 Чикагской конвенции. С одной стороны, утверждается, что обязательство государств не вступать ни в какие соглашения, дающие какому-либо государству или его авиапредприятию право выполнять каботажные перевозки на исключительной основе, предполагает предоставление такого права либо всем желающим (государствам или авиапредприятиям), либо никому⁴⁴³. С другой стороны, высказывается мнение, согласно которому государства могут вступать в соглашения, предусматривающие право выполнять каботажные перевозки для каких-либо государств или их авиапредприятий, не нарушая при этом статью 7, если данные соглашения специально не указывают, что право каботажного предоставления на исключительной основе⁴⁴⁴.

В более современных публикациях по международному воздушному праву также содержится интересная точка зрения о том, что на фоне предоставления прав восьмой и девятой «свобод воздуха» в различных регионах мира сформировалась всеобщая практика государств, которая постепенно признается в качестве правовой нормы, и которая допускает возможность каботажных авиаперевозок, вне зависимости от того, предоставляется ли право на эти авиаперевозки на исключительной или неисключительной основе⁴⁴⁵. Иными словами, делается попытка доказать, что формируется обычная норма международного права, по-видимому, заменяющая или изменяющая договорную норму – статью 7 Чикагской конвенции.

Несмотря на случаи обмена правами на каботажные авиаперевозки в рамках перечисленных выше региональных договорных и институциональных механизмов межгосударственного сотрудничества, а также не отрицая

⁴⁴³ Международное воздушное право, книга 1/ Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука. 1980. С. 134; Товмасын М.Д. Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2001. С. 14; Малеев Ю.Н. Девятая «свобода воздуха» или скрытый каботаж// Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 65; Sheehan W.M. Air Cabotage and the Chicago Convention// Harvard Law Review. 1950. No. 63. P. 1160.

⁴⁴⁴ Mendes de Leon P. Cabotage in Air Transport Regulation. Martinus Nijhoff Publishers. 1992. P. 65; Naveau J. Droit Aerien Europeen. Paris: Institut du Transport Aerien. 1992. P. 80; Havel B.F. Beyond Open Skies. A New Regime for International Aviation. Wolters Kluwer. 2009. P. 125.

⁴⁴⁵ Donakanian V., Ivanov D., Samorodova E. Aerial Cabotage Revisited: From Exclusion to Internationally Recognized Practice// Air & Space Law. 2021. No. 2. P. 276-278.

потенциальную возможность изменения договорной нормы международного права обычно-правовым путем⁴⁴⁶, представляется, что выводы о формировании международно-правового обычая, каким-либо образом изменяющего или дополняющего международно-правовые обязательства государств по статье 7 Чикагской конвенции, слишком преждевременны и, вряд ли, будут иметь практическое значение в ближайшем будущем.

При анализе положений статьи 7 Чикагской конвенции и современной практики обмена правами на доступ к рынку каботажных авиаперевозок, по нашему мнению, следует учитывать, что на основании принципа полного и исключительного суверенитета государства на его воздушное пространство для выполнения каботажных авиаперевозок между пунктами на его территории авиапредприятия других государств в любом случае должны получать соответствующие разрешения. Именно поэтому вступление государства в региональное соглашение, предоставляющее другому государству или его авиапредприятию право каботажных авиаперевозок - независимо от того, указывает ли специально такое соглашение, что право каботажных перевозок предоставляется на исключительной основе, или нет - само по себе не влечет распространение данного права на третьи государства или их авиапредприятия, которые должны обратиться за правом каботажных перевозок к государству, внутри территории которого планируется осуществление соответствующих авиаперевозок. В свою очередь, решение о том, следует ли обращаться за получением указанного права, полностью зависит от самих третьих государств и их авиапредприятий, и их общей экономической заинтересованности в доступе к рынку каботажных авиаперевозок.

До настоящего времени нет информации о том, что какое-либо третье государство официально обращалось с требованиями о предоставлении ему права выполнять каботажные авиаперевозки к государствам, которые обмениваются правами на такие авиаперевозки в рамках вышеуказанных

⁴⁴⁶ Более подробно о возможностях и практических примерах изменения договорных норм международного права посредством международного обычая, в частности, см.: Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. С. 125-130.

региональных международных договоров и международных организаций. Однако нельзя исключать, что по мере развития международных воздушных сообщений с соответствующими регионами мира (например, с Африкой или Южной и Центральной Америкой) такие требования могут быть заявлены, в частности, в ходе переговоров о заключении или изменении соглашений о воздушном сообщении, и в этом случае ссылка третьих государств на положения статьи 7 Чикагской конвенции о недопустимости предоставления права каботажна на исключительной основе может существенно усилить их переговорные позиции с государствами-участниками региональных международных договоров и международных организаций.

Либерализация условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий

Либерализация условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий имеет важное значение для развития свободной конкуренции на рынке авиаперевозок, привлечения инвестиций в авиатранспортную отрасль и обеспечения возможности ее адаптации к общей экономической ситуации (увеличение эксплуатационных расходов, полная или частичная приватизация авиапредприятий, трудности привлечения финансовых ресурсов и др.).

Одним из вышеуказанных условий допуска авиапредприятий, традиционно содержащимся в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, как протекционистского, так и более либерального характера, является ограничение количества авиапредприятий, которых каждое из государств-партнеров по соглашению может назначить для эксплуатации соответствующих воздушных линий. При этом данное количество может варьироваться (от одного до нескольких авиапредприятий) в зависимости от степени свободы коммерческой деятельности воздушного транспорта, предоставляемой различными соглашениями.

В отличие от системы двустороннего регулирования, действующие на сегодняшний день региональные многосторонние договоры и правовые акты

региональных международных организаций по либерализации воздушного транспорта не содержат никаких количественных ограничений в отношении авиапредприятий, которые могут быть допущены для осуществления международных авиаперевозок пассажиров и грузов. Единственным исключением на региональном уровне является Соглашение о воздушном транспорте государств-членов и ассоциированных членов Ассоциации Карибских государств от 12 февраля 2004 года, предусматривающее право каждого государства-участника назначить только до двух авиаперевозчиков для эксплуатации воздушных линий⁴⁴⁷.

Другим важным ограничительным условием допуска авиапредприятия к выполнению международных авиаперевозок является содержащееся в международном воздушном праве условие о том, что авиапредприятие должно находиться в преимущественном владении и под фактическим (или действительным) контролем государства, назначающего его для эксплуатации воздушных линий, либо граждан или юридических лиц этого государства. Данное условие начало появляться в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении с 40-х гг. прошлого столетия и до настоящего времени используется в международных договорах, регулирующих коммерческую деятельность воздушного транспорта. Так, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о воздушном сообщении от 10 сентября 2007 года содержит следующее положение: «Каждая Договаривающаяся Сторона имеет право отказать в предоставлении разрешения на эксплуатацию или потребовать выполнения таких условий, которые она сочтет необходимыми при использовании назначенным авиапредприятием прав, указанных в статье 3 настоящего Соглашения, в случае, если эта Договаривающаяся Сторона не имеет доказательств того, что преимущественное владение или действительный контроль над этим авиапредприятием принадлежат Договаривающейся Стороне,

⁴⁴⁷ Article 3, Air Transport Agreement among the Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States, 12 February 2004.

назначившей это авиапредприятие, или гражданам ее государства»⁴⁴⁸. Аналогичные положения содержится и в отдельных региональных многосторонних договорах о воздушном сообщении⁴⁴⁹.

На первоначальном этапе, во время и непосредственно после Второй мировой войны, включение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» в соглашения о воздушном сообщении, по мнению многих юристов, объяснялось главным образом факторами обороны и безопасности, позволяя предотвращать участие в уставном капитале авиапредприятий, относящихся к стратегически важной отрасли, граждан и юридических лиц вражеских государств⁴⁵⁰. Однако на сегодняшний день существование указанного условия в соглашениях о воздушном сообщении направлено, прежде всего, на защиту экономических интересов государства, предоставляющего доступ к рынкам авиаперевозок, поскольку дает ему возможность осуществлять контроль за тем, чтобы коммерческие права («свободы воздуха»), предоставленные государству-партнеру по соглашению, использовались только авиапредприятиями, принадлежащими гражданам или юридическим лицам этого государства-партнера, а другие государства, не являющиеся сторонами соглашения, не могли бы косвенно получать односторонние выгоды посредством участия в уставном капитале данных авиапредприятий.

Применение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле», в особенности, на фоне процессов либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта, приватизации

⁴⁴⁸ Статья 4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о воздушном сообщении от 10 сентября 2007 года (Бюллетень международных договоров. 2013. № 2. С. 64-76).

⁴⁴⁹ Article 3, ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5051); Article 3, Air Transport Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China, 11-12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5945).

⁴⁵⁰ Например, см.: Balfour J. Flying the Flag - The Role of Nationalism in Air Transport// European Air Law Association Conference Papers. 1990. Vol. 3. P. 54; Dempsey P.S. Public International Air Law. McGill University, 2008. P. 593-594; Dierikx M.L.J. Bermuda Bias: Substantial ownership and effective control 45 years on// Air Law. 1991. No. 3. P. 119; Naanappel P.P.C. Airline ownership and control, and some related matters// Air & Space Law. 2001. Vol. XXVI. P. 92.

авиатранспортной отрасли и возрастающего участия в ней частного капитала, вызывает все большие проблемы.

Как указывалось в более ранних, так и в современных работах по международному воздушному праву, серьезным недостатком рассматриваемого условия является то, что по нему трудно установить меру «преимущественного владения» и «фактического контроля»⁴⁵¹. Следовательно, каждое государство применяет свои собственные критерии для оценки данных категорий: так, например, под «преимущественным владением» может пониматься владение более 50% долей или акций коммерческой организации, а под «фактическим контролем» - право участвовать в управлении организацией и влиять на решения, принимаемые ее органами управления⁴⁵². Тем не менее, очевидно, различия в национальном законодательстве и правоприменительной практике государств в отношении условий о «преимущественном владении» и «фактическом контроле» создают неопределенность для полностью или частично приватизированных авиапредприятий, а также частных авиакомпаний.

Во-вторых, условие о «преимущественном владении и фактическом контроле» осложняет привлечение крупных иностранных инвестиций в авиатранспортную отрасль, что может играть особо негативную роль в рамках региональных интеграционных объединений, в которых государства, стремятся к созданию единого рынка воздушного транспорта и обеспечению свободы движения товаров, услуг и капиталов. На сегодняшний день ограничения на участие иностранного капитала в авиапредприятиях содержатся в национальном законодательстве многих государств⁴⁵³, но даже если эти ограничения будут отменены на национальном уровне, привлечению иностранных инвестиций

⁴⁵¹ Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Международные отношения, 1966. С. 126; Havel B.F. *Beyond Open Skies. A New Regime for International Aviation*. Wolters Kluwer. 2009. P. 134.

⁴⁵² Lelieur I. *Law and Policy of Substantial Ownership and Effective Control of Airlines. Prospects for Change*. Routledge, 2003. P. 3-6.

⁴⁵³ Например, согласно ст. 61 Воздушного кодекса РФ, создание на территории РФ авиационного предприятия с участием иностранного капитала допускается при условиях, если доля участия иностранного капитала не превышает сорок девять процентов уставного капитала авиационного предприятия, его руководитель является гражданином РФ и количество иностранных граждан в руководящем органе авиационного предприятия не превышает одну треть состава руководящего органа (Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383).

будет препятствовать условие о «преимущественном владении и фактическом контроле» в соглашениях о воздушном сообщении.

С учетом изложенных выше обстоятельств в международно-правовой доктрине и в документах ИКАО подчеркивается необходимость реформирования условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» на современном этапе и использования иных критериев назначения авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий⁴⁵⁴. Так, в Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта, принятой на Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО 2003 года, отмечается, что большинство государств готовы «с пониманием относиться к стремлению отдельных государств перейти к практике расширенного трансграничного владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и назначения авиаперевозчиков на основе критерия основного места деятельности при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности»⁴⁵⁵. В резолюции 41-й сессии Ассамблеи ИКАО (сентябрь-октябрь 2022 года) содержится положение о том, что «расширение или гибкое применение критериев назначения авиакомпаний и выдачи им разрешений может помочь в создании эксплуатационных условий, в которых международный воздушный транспорт будет развиваться и расти стабильным, эффективным и экономичным образом, и способствовать достижению целей участия государств в процессе либерализации без ущерба для обязательств государств по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности»; в этой же резолюции Ассамблея ИКАО настоятельно призывает государств-членов продолжать процесс либерализации в сфере владения авиаперевозчиками и контроля над ними, а применительно к региональному сотрудничеству «признавать

⁴⁵⁴ Doganis R. Relaxing Airline Ownership and Investment Rules// Air & Space Law. 1996. No. 6. P. 270; Haanappel P.P.C. Airline ownership and control, and some related matters// Air & Space Law. 2001. Vol. XXVI. P. 99; Lelieur I. Law and Policy of Substantial Ownership and Effective Control of Airlines. Prospects for Change. Routledge, 2003. P. 91-99.

⁴⁵⁵ Пункт 4.6 Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (Сводные выводы, типовые статьи, рекомендации и декларация. С. 25 (ICAO Doc. ATConf/5. 28/3/03)).

концепцию общности интересов в рамках региональных или субрегиональных экономических групп в качестве убедительного довода при назначении одним государством или государствами авиакомпании другого государства или государств в рамках одной региональной экономической группы, если такая авиакомпания находится в преимущественном владении и под эффективным контролем такого другого государства или государств, или его или их граждан...»⁴⁵⁶. Более того, по рекомендации Шестой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО, проходившей с 18 по 22 марта 2013 года⁴⁵⁷, группа экспертов Авиатранспортного комитета ИКАО начала разработку Конвенции об иностранных инвестициях в авиакомпании, которая позволит участвующим в ней государствам взять на себя обязательство по отказу от применения условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» в отношении авиапредприятий, содержащихся в их соглашениях о воздушном сообщении⁴⁵⁸, но ввиду сохраняющихся противоречий на экспертном уровне проект данной конвенции все еще находится в стадии обсуждения.

Анализ положений региональных многосторонних договоров и правовых актов региональных международных организаций по либерализации регулирования воздушных сообщений показывает, что на региональном уровне существует устойчивая тенденция отказа от применения условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» государства в отношении авиапредприятий, назначаемых им для выполнения международных авиаперевозок, а вместо данного условия используются следующие альтернативные критерии для допуска авиапредприятий к выполнению авиаперевозок:

⁴⁵⁶ Раздел II «Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью» резолюции Ассамблеи ИКАО А41-27 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта» (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

⁴⁵⁷ Рекомендация 2.2/1 в докладе по пункту 2.2 повестки дня Всемирной авиатранспортной конференции, Монреаль, 18-22 марта 2013 года (ICAO Doc. ATConf/6-WP/104. 20.03.2013).

⁴⁵⁸ Проект Конвенции об иностранных инвестициях в авиакомпании содержится в рабочем документе 17-го совещания Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP) ИКАО «Проект конвенции об иностранных инвестициях в авиакомпании» (ICAO Doc. ATRP/17-WP/2. 13.03.2024).

- критерий, основанный на концепции «общности интересов» (*community of interest*), предусматривающей, что государство-участник регионального соглашения вправе назначить для эксплуатации воздушных линий авиапредприятие, в отношении которого преимущественное владение и фактический контроль осуществляются любым государством-участником данного соглашения или его гражданами и юридическими лицами, а не только назначающим государством (используется, например, в рамках Многостороннего соглашения о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского Сообщества 2018 года⁴⁵⁹, Соглашения о воздушном транспорте государств-членов и ассоциированных членов Ассоциации Карибских государств 2004 года⁴⁶⁰, Соглашения о либерализации воздушного транспорта арабских государств 2004 года⁴⁶¹, Соглашения о воздушном сообщении тихоокеанских островов 2003 года⁴⁶², СЕМАК и КОМЕСА);

- вместо условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» применяются лишь условие о «фактическом контроле» над авиапредприятием со стороны назначающего его государства и требование о том, чтобы регистрация и основное место деятельности авиапредприятия были на территории назначающего его государства (используется, например, в Многостороннем соглашении о либерализации международного воздушного транспорта 2001 года с участием государств Азиатско-Тихоокеанского региона⁴⁶³, в Решении Ямусукро⁴⁶⁴ и в Многостороннем соглашении о воздушных сообщениях Группы Банджувского договора 2004 года⁴⁶⁵);

⁴⁵⁹ Article 8, Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community.

⁴⁶⁰ Article 3, Air Transport Agreement among the Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States, 12 February 2004.

⁴⁶¹ Article 5, Agreement for the Liberalization of Air Transport between the Arab States, 19 December 2004.

⁴⁶² Article 6, Pacific Islands Air Services Agreement (PIASA), Auckland, 16 August 2003 (United Nations Treaty Series. Volume 2486. No. 44629. New York, 2011. P. 41-65).

⁴⁶³ Article 3, Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001.

⁴⁶⁴ Article 6, Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration concerning the Liberalisation of Access to Air Transport Markets in Africa, 14 November 1999 (United Nations Economic and Social Council Doc. ECA/RCID/CM.CIVAC/99/RPT Annex I).

⁴⁶⁵ Article III, Multilateral Air Services Agreement for the Banjul Accord Group, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5456).

- вместо условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» применяется лишь требование о том, чтобы регистрация и основное место деятельности авиапредприятия были на территории назначающего государства, которое также должно осуществлять в отношении назначаемого авиапредприятия «фактический регулирующий контроль», предполагающий, в частности, сертификацию и лицензирование авиапредприятия данным государством (используется, например, в Многостороннем соглашении об «открытом небе» для государств-членов ЛАКАК 2010 года⁴⁶⁶).

Таким образом, несмотря на отличающиеся подходы к определению условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий в различных регионах, в целом можно констатировать, что региональное сотрудничество государств в сфере регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта позволяет осуществлять в достаточной степени либерализацию данных условий и тем самым стимулировать развитие свободной конкуренции на рынке авиаперевозок.

Регулирование тарифов на международные авиаперевозки

Документы ИКАО, касающиеся регулирования международного воздушного транспорта, определяют тариф как цену, которая должна взиматься за перевозку пассажиров, багажа и груза (исключая почту) воздушным транспортом, «и условия, которые регламентируют ее наличие и использование»⁴⁶⁷.

Наряду с регулированием доступа к рынку международных авиаперевозок и условий допуска авиапредприятий к эксплуатации воздушных линий установление порядка применения тарифов на авиаперевозки пассажиров и грузов является одним из существенных элементов общего международно-правового режима коммерческой деятельности воздушного транспорта.

⁴⁶⁶ Article 3, Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26).

⁴⁶⁷ Документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. IV-4-2.

Поскольку тарифы на международные авиаперевозки играют важнейшую роль в формировании доходов авиапредприятий от реализации коммерческих прав, их регулирование государствами объясняется следующими причинами:

- обеспечение национального перевозчика или перевозчиков справедливыми условиями для участия в конкурентной борьбе при предоставлении международных воздушных перевозок;
- поддержание соответствующих национальных целей и задач, таких как поощрение международного туризма и торговли;
- поощрение конкуренции в международном воздушном транспорте, например, путем предоставления гибкости отдельным авиаперевозчикам в отношении использования тарифов на их усмотрение; и
- удовлетворение потребностей пользователей международного воздушного транспорта⁴⁶⁸.

В зависимости от степени свободы, предоставляемой для коммерческой деятельности авиапредприятий, государства в своих соглашениях о воздушном сообщении могут устанавливать различные международно-правовые режимы применения авиатарифов: от введения требований об утверждении тарифов авиационными органами всех государств-участников соглашения для вступления их в силу (так называемый режим «двойного утверждения») до предоставления авиапредприятиям права самостоятельного установления тарифов, не нарушая при этом принципы свободной конкуренции⁴⁶⁹.

Большинство региональных международных договоров и правовых актов региональных международных организаций (ЗАЭВС, СЕМАК, КОМЕСА), направленных на либерализацию регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта, предоставляют авиапредприятиям право свободно устанавливать тарифы на международные авиаперевозки пассажиров и грузов, значительно ограничивая вмешательство государств в этот процесс. При этом

⁴⁶⁸ Там же. С. IV-4-1.

⁴⁶⁹ По вопросу регулирования тарифов на международные авиаперевозки, в частности см.: Грязнов В.С. Некоторые тенденции международно-правового регулирования воздушного транспорта// Московский журнал международного права. 1996. № 1. С. 122..

некоторые из этих договоров и правовых актов предусматривают необходимость регистрации тарифов авиационными органами государств-участников исключительно в информационных целях⁴⁷⁰, а также содержат требование о том, чтобы тарифы устанавливались авиапредприятиями в разумных пределах с учетом интересов пользователей воздушного транспорта, разумной прибыли, затрат на авиаперевозку и других рыночных факторов⁴⁷¹. В случае, если тариф не соответствует указанным рыночным критериям, государства-участники соглашения, между территориями которых выполняется авиаперевозка с применением такого тарифа, обязаны предпринять согласованные действия для его отмены и для урегулирования разногласия (подобный механизм реагирования на тарифы, нарушающие определенные принципы, называется методом «двойного отклонения»).

Например, указанный метод «двойного отклонения» авиатарифов используется в статье 18 Многостороннего соглашения о воздушных сообщениях между государствами-членами Карибского Сообщества 2018 года, содержащей следующие положения: (а) государства-участники обязуются не предпринимать односторонних действий, препятствующих вступлению в силу или применению тарифов на авиаперевозки по соглашению; (б) если какое-либо из государств-участников полагает, что тариф не соответствует интересам пользователей воздушного транспорта, разумной прибыли, затратам на авиаперевозку и другим рыночным факторам, то оно может потребовать проведения консультаций и как можно быстрее уведомить другого заинтересованного участника о причинах своего неудовлетворения; (в) консультации между заинтересованными государствами-участниками соглашения должны быть проведены не позднее семи дней после получения запроса, и стороны будут сотрудничать в деле обеспечения информацией,

⁴⁷⁰ Например: Article XII, Multilateral Air Services Agreement for the Banjul Accord Group, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5456); Article 14, Pacific Islands Air Services Agreement (PIASA), Auckland, 16 August 2003 (United Nations Treaty Series. Volume 2486. No. 44629. New York, 2011. P. 41-65).

⁴⁷¹ Например: Article 7, ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5061); Article 8, Agreement for the Liberalization of Air Transport between the Arab States, 19 December 2004.

необходимой для обоснованного решения вопроса; (г) если в процессе консультаций государства-участники достигнут друг с другом соглашения в отношении цены, то каждый из них должен сделать все от него зависящее, чтобы это соглашение было введено в действие⁴⁷².

В рамках отдельных международных организаций региональной экономической интеграции (Андское сообщество, МЕРКОСУР) и региональных международных договоров (Соглашение о воздушном транспорте государств-членов и ассоциированных членов Ассоциации Карибских государств 2004 года⁴⁷³) действует менее либеральный режим установления тарифов на авиаперевозки – так называемый режим «страны начала перевозки», предполагающий, что только государство, на территории которого начинается авиаперевозка с применением данного тарифа, должно его утвердить для вступления его в силу.

Таким образом, в условиях либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта и распространения на нее принципов свободной конкуренции, очевидно, что тарифы на авиаперевозки пассажиров и грузов могут использоваться авиапредприятиями в качестве средства недобросовестной конкуренции. Именно поэтому сохранение государствами в рамках их региональных международных договоров и региональных международных организаций определенных механизмов реагирования на авиатарифы, не соответствующие установленным рыночным критериям, является важной гарантией защиты прав пользователей воздушного транспорта и обеспечения стабильности функционирования авиатранспортной отрасли в целом.

⁴⁷² Article 18, Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community.

⁴⁷³ Article 14, Air Transport Agreement among the Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States, 12 February 2004.

Регулирование различных видов сотрудничества авиапредприятий

Авиапредприятия, назначенные государствами для эксплуатации воздушных линий и реализации прав на доступ к авиатранспортным рынкам, решают целый комплекс вопросов технического и коммерческого характера в целях организации международных полетов и авиаперевозок пассажиров и грузов. В этой связи авиапредприятия традиционно взаимодействуют друг с другом, заключая различные соглашения о наземном обслуживании воздушных судов и пассажиров в аэропортах, оказании агентских услуг в сфере маркетинга и продажи авиаперевозок, взаиморасчетах и проч. Между тем, либерализация регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта и усиление конкуренции на рынках международных авиаперевозок заставляют авиапредприятия разными способами адаптироваться к меняющимся условиям коммерческой деятельности, в частности, посредством развития новых видов сотрудничества друг с другом, позволяющих им сохранять или даже расширять свое присутствие на авиатранспортных рынках при одновременном снижении эксплуатационных и иных затрат.

Одним из таких видов сотрудничества между авиапредприятиями, ставшим особо распространенным начиная с 90-х годов прошлого столетия, является совместное использование кодов (кодовых обозначений)⁴⁷⁴. В соответствии с соглашениями о совместном использовании кодов (*code-sharing*), один авиаперевозчик разрешает второму авиаперевозчику использовать свое кодовое обозначение для выполняемого им рейса, или два авиаперевозчика совместно используют кодовое обозначение одного из них для обозначения одного и того же рейса⁴⁷⁵. Благодаря указанным соглашениям у авиапредприятия

⁴⁷⁴ Кодовые обозначения, состоящие из двух или трех латинских букв или буквы и цифры, присваиваются каждой авиакомпании Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) – международной неправительственной организацией, членами которой являются авиакомпании, осуществляющие регулярные и нерегулярные авиаперевозки. Данные кодовые обозначения используются для идентификации авиакомпаний в автоматизированных системах бронирования, в расписаниях, при оформлении авиабилетов и авиагрузовых накладных, при поиске утерянного багажа и т.д.. Например, авиакомпания «Аэрофлот - российские авиалинии» имеет кодовое обозначение «SU», авиакомпания «Сибирь» - кодовое обозначение «S7», авиакомпания «Туркиш Эрлайнз» - кодовое обозначение «TK».

⁴⁷⁵ Документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. IV-9-3; Последствия совместного использования кодов авиапредприятиями (ICAO Circular 269-AT/110).

появляется возможность, присвоив свое кодовое обозначение определенным рейсам (авиаперевозкам), рекламировать и продавать авиабилеты на них как на свои собственные, но этом фактически данные рейсы (авиаперевозки) будут выполняться другим авиапредприятием.

Совместное использование кодов может иметь место в качестве отдельной, независимой договоренности между авиапредприятиями, либо как одно из направлений сотрудничества в рамках комплексного соглашения, или альянса. Наибольшая степень координации авиатранспортных услуг достигается в рамках так называемых глобальных стратегических альянсов, которые насчитывают в своем составе десятки авиапредприятий различных государств, и к которым относятся «Стар Эллаинс» (Star Alliance), «Вануорлд» (Oneworld) и «Скайтим» (SkyTeam)⁴⁷⁶. В рамках данных альянсов наряду с совместным использованием кодов – их главным элементом – сотрудничество авиапредприятий может осуществляться по вопросам координации расписаний, рекламы и маркетинга предоставляемых услуг, координации тарифов, грузовых авиаперевозок, координации программ для часто летающих пассажиров, применения единых стандартов обслуживания пассажиров на борту воздушных судов и в аэропортах, совершенствования обслуживания трансферных пассажиров, наземного обслуживания и т.д..

Кроме этого, совместное использование кодов авиапредприятиями может сочетаться с их договоренностями о франчайзинге и «блокировании мест», которые также являются новыми видами сотрудничества в сфере международного воздушного транспорта, и которые одновременно могут быть в форме самостоятельных соглашений авиапредприятий.

Так, по соглашениям о франчайзинге одно авиапредприятие предоставляет другому авиапредприятию за вознаграждение исключительные права на свое

⁴⁷⁶ На сегодняшний день альянс «Стар Эллаинс» (Star Alliance) является наиболее крупным из всех стратегических альянсов. Членами данного альянса являются 26 авиакомпаний всех регионов мира. По состоянию на 1 июня 2024 года совокупный годовой пассажирооборот всех авиаперевозчиков, входящих в данный альянс, составил более 800 миллионов пассажиров, совокупный парк воздушных судов всех членов альянса превышает 5 000 самолетов, авиакомпании-члены альянса в совокупности выполняют ежедневно более 19 000 рейсов, осуществляют авиаперевозки в 1284 пункта, находящихся в 195 странах мира.

фирменное наименование, на охраняемую коммерческую информацию, на товарный знак для использования в его деятельности. Авиапредприятие, получившее исключительные права по соглашению о франчайзинге, обеспечивает соответствие качества оказываемых услуг при авиаперевозках качеству аналогичных услуг авиапредприятия-правообладателя, обязуется соблюдать указания авиапредприятия-правообладателя, касающиеся оформления своих воздушных судов, коммерческих помещений, оказывает пассажирам дополнительные услуги, на которые они могли бы рассчитывать, приобретая авиаперевозку у авиапредприятия-правообладателя. Как отмечается в документах ИКАО, касающихся регулирования международного воздушного транспорта, «основное преимущество франчайзинга заключается в том, что он позволяет перевозчикам-партнерам сочетать свои сильные стороны, т. е. небольшая авиакомпания может соединить свою низкую стоимость перевозок с сильной торговой маркой и мощной системой распределения крупной авиакомпании, а крупный перевозчик получает возможность распространять свой бренд на маршруты, на которых он фактически не осуществляет перевозок»⁴⁷⁷.

По соглашениям о так называемом «блокировании мест» (*blocked space arrangement*) одно авиапредприятие приобретает у другого авиапредприятия определенное количество мест или грузовых отсеков на конкретных рейсах и использует их по своему усмотрению, получая соответствующие доходы. В том случае, если соглашение о блокировании мест предусматривает и совместное использование кодов, то авиапредприятие, которое приобрело места или грузовые отсеки на рейсах у другого авиапредприятия, имеет возможность продавать их под своим собственным кодом.

Перечисленные выше новые виды сотрудничества авиапредприятий фактически позволяют им косвенно расширять свой доступ к авиатранспортным рынкам, поскольку авиапредприятия, хотя и не получают коммерческие права на

⁴⁷⁷ Документ ИКАО Doc. 9626. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. ИКАО, 2018. С. IV-9-6.

авиаперевозки на определенных маршрутах, тем не менее, могут рекламировать и продавать авиаперевозки как свои собственные. В связи с этим государства устанавливают различные условия в отношении применения указанных договоренностей авиапредприятий с учетом общего правового режима доступа к рынку авиаперевозок.

Следует обратить внимание, что в доктрине международного воздушного права высказываются различные позиции по поводу регулирования совместного использования кодов и других подобных видов сотрудничества авиапредприятий. Некоторые авторы полагают, что продажа авиапредприятием в соответствии с договоренностями о совместном использовании кодов авиаперевозок под своим кодом на рейсах других авиапредприятий еще не означает выполнение им самих авиаперевозок, и поэтому нет оснований требовать, чтобы такое авиапредприятие имело необходимые коммерческие права и соблюдало, например, ограничения, связанные с частотой перевозок, либо количеством пунктов, куда могут выполняться авиаперевозки; важно лишь установить требование об информировании пользователей воздушного транспорта о том, кто фактически будет выполнять тот или иной рейс⁴⁷⁸. Однако, согласно другой позиции, соглашения о совместном использовании кодов и блокировании мест позволяют авиапредприятиям получать косвенно более широкий доступ на рынок авиаперевозок, в том числе до пунктов, в отношении которых у них отсутствуют коммерческие права («свободы воздуха») и присутствовать при минимальных затратах на рейсах, которые они фактически не выполняют, что дает основание государствам регулировать подобную коммерческую практику авиапредприятий по своему усмотрению⁴⁷⁹.

Региональные многосторонние международные договоры по либерализации воздушных сообщений в той или иной степени признают за

⁴⁷⁸ De Groot J.E.C. Code-Sharing// *Air & Space Law*. 1994. No. 2; Haanappel P.P.C. Airline challenges: mergers, take-overs, alliances and franchises// *Annals of Air and Space Law*. 1995. Vol. XX-I; Wassenbergh H. Franchising and Codesharing in International Air Transport// *Regulatory Reform in International Air Transport/ Edited by Chia-Jui Cheng*. Regency Publishing Worldwide. 2000. P. 523.

⁴⁷⁹ Грязнов В.С. Правовые основы воздушных сообщений. М.: НОУ ВКШ "Авиабизнес". 2001. С. 216; Abeyratne R. *Air Law and Policy*. PublishAmerica Baltimore. 2007. P. 193-194; M. de Juglart, *Traite de droit aerien*, T. 1. 1989. P. 908

авиапредприятиями право заключать друг с другом коммерческие соглашения по совместному использованию кодов, франчайзингу и «блокированию мест», но при этом они содержат требование о том, чтобы авиапредприятия имели разрешения авиационных органов соответствующих государств для участия в указанных соглашениях⁴⁸⁰.

Также, например, Протоколом 3 к Многостороннему соглашению АСЕАН о полной либерализации регулирования пассажирских воздушных сообщений от 12 ноября 2010 года предусмотрено, что авиапредприятия любого из государств-участников вправе рекламировать и продавать авиаперевозки между пунктами, находящимися внутри территории другого государства-участника, в рамках договоренностей о совместном использовании кодов. Данный Протокол 3 прямо указывает, что подобное совместное использование кодов в отношении внутренних авиаперевозок не означает фактическое осуществление каботажных авиаперевозок авиапредприятием, чье кодовое обозначение используется на внутренних рейсах⁴⁸¹.

Следовательно, на региональном уровне государства, рассматривая совместное использование кодов и иные новые виды сотрудничества авиапредприятий в качестве инструментов маркетинга, направленных на упрощение рекламы и продажи авиаперевозок, одновременно устанавливают разрешительный порядок для такого коммерческого сотрудничества, поскольку оно остается также средством косвенного получения более выгодных условий доступа на рынки воздушного транспорта.

Важным аспектом международно-правового регулирования сотрудничества между авиапредприятиями является установление единообразных условий применения правил о конкуренции в отношении их коммерческой деятельности. Отсутствие единообразия в режимах защиты

⁴⁸⁰ Например: Article 8, Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001; Article 24, Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26);

⁴⁸¹ Protocol 3 on Domestic Code-Share Rights between Points within the Territory of any other ASEAN Member States, 13 October 2017; ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5061).

конкуренции в различных государствах создает неопределенность для авиапредприятий, осложняет их деятельность в рамках их коммерческих соглашений друг с другом и в итоге может даже стать препятствием для заключения авиапредприятиями таких соглашений.

Многие действующие региональные международные договоры о воздушном сообщении и региональные международные организации в той или иной степени регулируют вопросы применения правил о конкуренции к коммерческой деятельности воздушного транспорта. В частности, достаточно подробные положения о конкуренции содержатся в Решении Ямусукро, которое определяет, в каких случаях соглашения и действия авиапредприятий нарушают конкуренцию или ведут к злоупотреблению их доминирующим положением на рынке, устанавливает порядок рассмотрения жалоб на нарушение режима конкуренции и взаимодействия в этой связи национальных антимонопольных органов⁴⁸². В Многостороннем соглашении об открытом небе государств-членов ЛАКАК 2010 года изложены подробные процедуры оказания взаимной помощи, консультаций и обмена информацией между его государствами-участниками при применении ими национальных правил о конкуренции в отношении авиапредприятий, осуществляющих международные авиаперевозки на основании этого соглашения; более того, государства-участники обязуются предоставлять авиапредприятиям разъяснения по поводу соответствия их коммерческих соглашений национальному законодательству и правоприменительной практике о конкуренции⁴⁸³. В Соглашении о либерализации воздушного транспорта арабских государств 2004 года также предусмотрен порядок взаимодействия государств-участников при применении национальных правил о конкуренции к коммерческой деятельности

⁴⁸² Annex 5, Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration concerning the Liberalisation of Access to Air Transport Markets in Africa (Decision on Legal Instruments (Assembly/AU/Dec 676(XXX))).

⁴⁸³ Article 18, Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687. P. 1-26).

авиапредприятий и установлены обязательства государств по достижению единообразия этих правил⁴⁸⁴.

Таким образом, анализ международно-правового регулирования различных элементов коммерческой деятельности воздушного транспорта на региональном уровне показывает, что в целом имеет место либерализация данного регулирования в отношении каждого из этих элементов (то есть доступа к рынку, условий допуска авиапредприятий к выполнению авиаперевозок, установление авиатарифов и коммерческого сотрудничества между авиапредприятиями). Однако на сегодняшний день все еще рано говорить о полной свободе коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках различных регионов и полноценной реализации политики так называемого «открытого неба» на региональном уровне. Лишь в рамках ЕС сформировался действительно единый рынок воздушного транспорта, основанный на неограниченном доступе к этому рынку авиаперевозчиков ЕС, полной свободе ценообразования и коммерческой деятельности авиапредприятий. Что касается других регионов, то в случае дальнейшего развития процесса либерализации регулирования воздушных сообщений они вполне могут достичь таких же позитивных результатов, как и ЕС, в ближайшей перспективе.

⁴⁸⁴ Annex 2, Agreement for the Liberalization of Air Transport between the Arab States, 19 December 2004

Глава 3. Региональное сотрудничество в области международно-правового регулирования вопросов безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и обслуживания воздушного движения

3.1. Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий⁴⁸⁵

Предпосылки регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

Обеспечение и постоянное повышение уровня безопасности полетов в каждом государстве и в глобальном масштабе имеет основополагающее значение для того, чтобы гражданская авиация могла надежно функционировать в качестве средства перевозки пассажиров и грузов и выполнения других задач государства и экономики, и оставаться одним из важных факторов экономического и социального прогресса. Как обращают внимание авиационные специалисты, обеспечение безопасности полетов «является комплексной проблемой, требующей системного подхода, сущность которого состоит в надёжности всех элементов авиационной транспортной системы, их взаимосвязей между собой и внешней средой»⁴⁸⁶. В Приложении 19 к Чикагской конвенции («Управление безопасностью полетов») безопасность полетов определяется как «состояние, при котором риски, связанные с авиационной деятельностью, относящейся к эксплуатации воздушных судов или непосредственно обеспечивающей такую эксплуатацию, снижены до приемлемого уровня и контролируются»⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Региональное сотрудничество в области безопасности полетов: международно-правовые вопросы// Московский журнал международного права. 2021. № 4. С. 40-69.

⁴⁸⁶ Зубков Б.В., Прозоров С.Е. Безопасность полетов. Учебник. Ульяновск: УВАУ ГА(И), 2012. С.7.

⁴⁸⁷ Глава 1 Приложения 19 к Конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полетов». Издание второе. ИКАО, 2016. С. 1-2.

Значительную роль в решении проблемы обеспечения и повышения уровня безопасности полетов играют четкое и отвечающее современным требованиям правовое регулирование деятельности гражданской авиации, включая, в том числе, ее аспекты, непосредственно связанные с выполнением и обеспечением полетов, контроль и надзор со стороны государства за безопасностью полетов, а также межгосударственное сотрудничество в этой сфере как на универсальном, так и на региональном уровнях. Несмотря на довольно длительный и, несомненно, полезный опыт регионального сотрудничества в гражданской авиации в целом, на сегодняшний день в сфере обеспечения безопасности полетов перед государствами стоит необходимость внедрения качественно новых подходов к решению этой проблемы как на национальном, так и на международном (региональном) уровне, что связано со следующими изменениями, которые произошли в воздушном транспорте и авиационной отрасли, в целом, в конце прошлого и начале нынешнего столетий:

- процессы либерализации регулирования авиатранспортной отрасли и одновременно полной или частичной приватизации государственных авиапредприятий, уже отмечавшиеся в предыдущей главе диссертации, привели к созданию и развитию конкурентной среды в сфере авиаперевозок и появлению большого числа частных авиапредприятий на авиатранспортном рынке, а также иных организаций, участвующих в авиационной деятельности (наземное обслуживание воздушных судов в аэропортах, ремонт и техническое обслуживание авиационной техники; подготовка и повышение квалификации авиационного персонала и т.д.);

- развитие туризма, расширение научных и культурных связей и внешнеэкономического сотрудничества привели к значительному росту объемов пассажирских и грузовых авиаперевозок в разных регионах мира;

- улучшение эксплуатационных характеристик авиационной техники, появление воздушных судов нового поколения и значительно более

По поводу содержания понятия «безопасность полетов» также см.: Лю Синь Международные полеты гражданских воздушных судов. Безопасность. Право. М.: Издательство «НИМП», 2013. С. 76-103.

технологически совершенного и сложного авиационного оборудования, с одной стороны, позитивно отразились на обеспечении безопасности полетов, но, с другой стороны, потребовали совершенно нового уровня квалификации авиационного персонала и лиц, выполняющих надзорные функции в области гражданской авиации.

Одним из решений проблемы обеспечения безопасности полетов, вызванной вышеуказанными изменениями в авиационной отрасли, стало качественное и количественное развитие государствами различных региональных механизмов сотрудничества в этой сфере. В резолюциях Ассамблеи ИКАО государства настоятельно призываются и далее укреплять региональное и субрегиональное сотрудничество, с тем чтобы содействовать достижению наивысшего уровня безопасности полетов, а сами региональные и субрегиональные органы и механизмы рассматриваются как средство, несущее в себе значительный потенциал для оказания помощи государствам в выполнении ими своих обязательств по обеспечению безопасности полетов, предусмотренных Чикагской конвенцией, за счет эффекта масштаба и более высокого уровня согласованности⁴⁸⁸. На необходимость и полезность дальнейшего расширения регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов обращается внимание и в доктрине международного воздушного права⁴⁸⁹.

На сегодняшний день по всему миру создано 23 региональных международных межправительственных организаций и других механизмов сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов, объединяющих в общей сложности около 130 государств⁴⁹⁰. При этом следует отметить, что данные механизмы достаточно разнородны по своей юридической природе и

⁴⁸⁸ См., в частности: резолюции Ассамблеи ИКАО А40-6 и А38-7 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184).

⁴⁸⁹ См., например: Abeyratne R. *Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects*. Springer International Publishing, 2012. P. 139; *Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty*/ Edited by Mendes de Leon P. and Buissing N. Kluwer Law International, 2019. P. 66.

⁴⁹⁰ См. рабочий документ Тринадцатой Аэронавигационной конференции ИКАО «Региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO): примеры достижений и развития» (ICAO Doc. AN-Conf/13-WP/159. 28.09.2018).

объему выполняемых ими функций и, к сожалению, не всегда эффективны в реализации поставленных перед ними задач. В этой связи систематизация и подробный критический анализ различных форм регионального сотрудничества государств по обеспечению безопасности полетов в рамках настоящего исследования представляются важными как с теоретических позиций, в целях определения места и роли указанных региональных механизмов в системе современного международного воздушного права, так и с практической точки зрения, позволяя наметить пути их совершенствования и возможности использования их опыта в развитии регионального сотрудничества Российской Федерации в целях повсеместного повышения уровня безопасности полетов.

Поскольку в рамках обеспечения безопасности полетов расследование авиационных происшествий и инцидентов, имеющее единственной целью предотвращение таковых в будущем⁴⁹¹, также играет значимую роль, указанные анализ и систематизация форм регионального сотрудничества включают в себя и региональные механизмы, касающиеся расследования авиационных происшествий.

Юридическая природа и основные формы регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

Несмотря на относительно большой объем доктринальных и документальных источников, посвященных региональному сотрудничеству в области гражданской авиации⁴⁹², существует ряд обстоятельств, затрудняющих

⁴⁹¹ Согласно пункту 3.1 Приложения 13 к Чикагской конвенции, единственной целью расследования авиационного происшествия или инцидента является предотвращение авиационных происшествий и инцидентов в будущем; целью этой деятельности не является установление доли чьей-либо вины или ответственности (Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов»). Издание тринадцатое. ИКАО, 2024. С. 3-1).

По вопросам международно-правовых основ расследования авиационных происшествий также см.: Ивлев Д.А. Сотрудничество государств по расследованию авиационных происшествий: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2023. С. 17-22.

⁴⁹² Например, см.: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 217-231; Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 134-150; Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015; Abeyratne R. Ensuring Regional Safety in Air Transport// Air

систематизацию и определение юридической природы различных форм регионального сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий.

Во-первых, терминология, касающаяся регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов, используемая в некоторых документах ИКАО, далеко не всегда последовательно, точно и юридически обоснованно описывает существующие механизмы регионального сотрудничества, и тем самым может вводить в заблуждение по поводу их юридической природы. Например, в Руководстве ИКАО по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией») применяется родовое понятие «региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП)», которое охватывает не только институционные механизмы сотрудничества, являющиеся международными межправительственными организациями, но и ряд правовых форм и структур, не отвечающих критериям международной (региональной) организации с международно-правовой точки зрения (например, существующая в Южной Америке региональная система сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов или действующие в разных регионах программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации и т.д.)⁴⁹³. Между тем, в документе ИКАО, содержащем инструктивный материал и рекомендации по поводу создания региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, понятие «региональная организация по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РОРАП)» используется уже в более узком и точном, в международно-правовом отношении, смысле, включая в себя только

and Space Law, 2010. No. 3. P. 249-262; Schlumberger C.E. and Vijayakumar S. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More?// Annals of Air and Space Law, 2014. Vol. XXXIX. P. 213-245.

⁴⁹³ Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией». Издание второе. ИКАО, 2011. С. (v) (ICAO Doc. 9734 AN/959).

региональные международные межправительственные организации⁴⁹⁴. В резолюциях Ассамблеи ИКАО о региональном сотрудничестве и оказании помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, применяется более широкое понятие «субрегиональные и региональные органы по безопасности полетов и контролю за обеспечением безопасности полетов», включающее в себя, в том числе, и соответствующие региональные межправительственные организации⁴⁹⁵.

Во-вторых, положения самих нормативных источников (например, международные договоры, решения международных организаций и др.), регулирующих создание и деятельность отдельных региональных организаций и механизмов в области обеспечения безопасности полетов, не всегда ясно и однозначно позволяют сделать вывод о юридической природе того или иного органа или механизма. В частности, трудности могут вызывать вопросы о международной правосубъектности и компетенции соответствующих региональных органов. Конечно, с одной стороны, как справедливо отмечает профессор Е.А. Шибаева, если «в уставе организации прямо не зафиксировано ее качество субъекта международного права, то вопрос о международной правосубъектности решается на основе толкования учредительного акта с использованием концепции подразумеваемой компетенции»⁴⁹⁶. Однако, с другой стороны, неопределенность формулировок актов и иных документов, учреждающих и регулирующих деятельность механизмов регионального сотрудничества в такой сложной и ответственной сфере, как контроль за безопасностью полетов, может затруднить их функционирование и взаимодействие с государствами и другими организациями.

Наконец, в большинстве публикаций по международному воздушному праву, касающихся регионального сотрудничества по обеспечению

⁴⁹⁴ Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. Издание первое. 2011. С. (v) – (vi) (ICAO Doc. 9946 AN/481).

⁴⁹⁵ Резолюция Ассамблеи А40-6 (ICAO Doc. 10184).

⁴⁹⁶ Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 32.

безопасности полетов, глубоко не исследуется юридическая природа самих механизмов данного сотрудничества, а их общая систематизация носит ограниченный характер.

Так, например, известный специалист по международному воздушному праву, бывший сотрудник Управления по правовым вопросам и внешним сношениям ИКАО Р. Абейратне использует только географический критерий для систематизации форм регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, выделяя соответствующие региональные механизмы в Африке, Центральной Америке, Карибском регионе, Южной Азии и Европе⁴⁹⁷.

Ч. Шлюмбергер и Ш. Вижаякумар разделяют региональные организации по вопросам безопасности полетов в зависимости от объема выполняемых ими функций: а) организации, предоставляющие услуги в области контроля за обеспечением безопасности полетов (*service provider*); б) организации с частично делегированными государственными функциями по контролю за обеспечением безопасности полетов (*service provider with delegated authority*); в) организации, выполняющие все функции государства по контролю за обеспечением безопасности полетов (*full civil aviation authority*)⁴⁹⁸.

В отечественной международно-правовой литературе, в которой рассматривается деятельность региональных международных межправительственных авиационных организаций, формы регионального сотрудничества, непосредственно касающиеся обеспечения безопасности полетов, почти не затрагиваются⁴⁹⁹.

Из существующих на сегодняшний день работ наиболее полным исследованием проблем регионального сотрудничества по вопросам

⁴⁹⁷ Abeyratne R. Ensuring Regional Safety in Air Transport// Air and Space Law, 2010. No. 3. P. 254-261; Abeyratne R. Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects. Springer International Publishing, 2012. P. 145-154.

⁴⁹⁸ Schlumberger C.E. and Vijayakumar S. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More?// Annals of Air and Space Law, 2014. Vol. XXXIX. P. 238-240.

⁴⁹⁹ См., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 217-231; Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. С. 159-166; Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 134-150; Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 210-212.

обеспечения безопасности полетов является монография польского юриста М. Ратайчика, в которой автор, используя родовое понятие «региональные органы в области обеспечения безопасности полетов» для обозначения различных форм регионального сотрудничества, выделяет следующие виды таких органов⁵⁰⁰:

а) органы, предшествующие региональным организациям в области обеспечения безопасности полетов (*pre-RASO*⁵⁰¹) и включающие в себя:

- проекты регионального технического сотрудничества (например, программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации (КОСКАП⁵⁰²), функционирующие под эгидой ИКАО; система объединенной инспекции региона Африки и Индийского океана (АФИ-Си-Ай-Эс));

- региональные ассоциации органов по обеспечению безопасности полетов (например, существовавшие ранее в Европе Объединенные авиационные администрации (*Joint Aviation Authorities*));

б) региональные организации в области обеспечения безопасности полетов (*RASO*), включающие в себя:

- региональные международные межправительственные организации в области обеспечения безопасности полетов (например, Тихоокеанское бюро по обеспечению безопасности полетов (ПАСО) и Межгосударственный авиационный комитет (МАК));

- агентства (организации) в области обеспечения безопасности полетов с наднациональными полномочиями (например, Агентство по безопасности полетов Европейского Союза (ЕАСА) и Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА) в Восточной Африке).

⁵⁰⁰ Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 73-106.

⁵⁰¹ В работе М. Ратайчика под аббревиатурой «RASO» понимается «Regional Aviation Safety Organisation».

⁵⁰² Если не указано иное, здесь и далее аббревиатуры различных региональных форм межгосударственного сотрудничества, включая региональные международные организации, основаны на наименованиях данных форм сотрудничества на оригинальном (английском, французском или испанском) языке. Русскоязычные аббревиатуры региональных форм межгосударственного сотрудничества применяются в рамках данной статьи лишь в случаях, когда они уже использовались ранее в отечественной международно-правовой литературе, либо когда оригинальное наименование регионального международного органа установлено на русском языке.

В дополнение к вышеперечисленным органам М. Ратайчик выделяет региональные организации по расследованию авиационных происшествий (например, Агентство по расследованию авиационных происшествий государств-участников группы Банджунского договора (БАГАИА) и МАК).

Ни в коей мере, не ставя под сомнение глубину и всесторонность представленного М. Ратайчиком исследования регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, все же, нельзя полностью согласиться с предлагаемыми им подходами к систематизации и определению юридической природы соответствующих региональных органов. В частности, рассмотрение автором различных проектов регионального технического сотрудничества (КОСКАП, АФИ-Си-Ай-Эс) в качестве органов, которые предшествуют региональным организациям в области обеспечения безопасности полетов и, таким образом, со временем трансформируются в них, не всегда обоснованно. Как показывает практика, многие подобные проекты могут продолжать оставаться самостоятельными формами сотрудничества, не создающими никаких предпосылок для учреждения региональной международной организации, и реализуемыми под эгидой или в рамках какой-либо более крупной международной организации как одно из направлений ее деятельности (например, проекты КОСКАП реализуются под эгидой ИКАО, а проект АФИ-Си-Ай-Эс – в рамках Африканской комиссии гражданской авиации).

Кроме этого, вряд ли, правильно отнесение М. Ратайчиком к региональным международным организациям некоторых региональных органов по обеспечению безопасности полетов, поскольку последние являются лишь частью внутриорганизационного механизма международных организаций региональной экономической интеграции (например, КАССОА – один из институтов Восточноафриканского сообщества, а ЕАСА – агентство Европейского Союза), либо региональных авиационных организаций с более широкой компетенцией, и сами по себе не обладают ни международной правосубъектностью, ни другими признаками международных межправительственных организаций.

Как представляется, для максимально полного анализа и юридически обоснованной систематизации различных форм регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий необходимо, прежде всего:

- определить юридическую природу каждого органа или механизмы регионального сотрудничества;
- определить цели и функции органа или механизма регионального сотрудничества;
- применительно к региональным международным организациям следует определить, каков объем предоставленной им компетенции, и какова юридическая сила принимаемых ими решений.

С учетом ответов на поставленные выше вопросы можно выделить следующие существующие на современном этапе формы регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий:

(i) Проекты (программы) регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, реализуемые под эгидой ИКАО, включая:

- *программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации (КОСКАП⁵⁰³);*
- *региональная система сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов (СРВСОП⁵⁰⁴) в Центральной и Южной Америке.*

Общим признаком всех вышеперечисленных проектов (программ) является их более или менее тесная связь с ИКАО, включая зависимость от ее административных и кадровых ресурсов. При этом было бы неправильным рассматривать программы КОСКАП и СРВСОП в качестве элемента

⁵⁰³ Аббревиатура «КОСКАП» основана на наименовании данных программ на английском языке – Cooperative Development of Operational Safety and Continuing Airworthiness Programme (COSCAP).

⁵⁰⁴ Аббревиатура «СРВСОП» основана на наименовании данной программы (системы) на испанском языке – Sistema Regional de Cooperacion para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP).

внутриорганизационного механизма ИКАО, либо всего лишь одного из направлений ее деятельности. Осуществляясь под эгидой ИКАО, данные проекты (программы) обладают определенной самостоятельностью, а их реализация контролируется непосредственно их государствами-участниками через простую систему органов управления, что, собственно, и позволяет выделить их как одну из самостоятельных форм регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов. Конечно, несмотря на наличие указанных органов управления, КОСКАП и СРВСОП далеки от того, чтобы соответствовать признакам региональных международных межправительственных организаций, однако можно с уверенностью говорить о том, что они создают некоторую основу для начала институционализации отношений государств по обеспечению безопасности полетов того или иного региона.

На сегодняшний день функционируют следующие программы КОСКАП: КОСКАП – Северная Азия, в которой участвуют Китай, Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия и Республика Корея; КОСКАП – Южная Азия с участием Бангладеша, Бутана, Индии, Мальдив, Непала, Пакистана и Шри-Ланки; КОСКАП – Юго-Восточная Азия с участием Брунея-Даруссалам, Вьетнама, Индонезии, Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малайзии, Мьянмы, Папуа-Новой Гвинеи, Сингапура, Таиланда, Тимор-Лешти и Филиппин; КОСКАП-СНГ с участием государств-членов Содружества Независимых Государств.

Программы КОСКАП появились в 90-е годы прошлого столетия в качестве совместных инициатив отдельных государств и ИКАО, направленных на повышение уровня безопасности полетов в соответствующих регионах. В рамках данных программ государства региона, заинтересованные или нуждающиеся в поддержании или повышении уровня безопасности полетов в регионе, обращаются за технической помощью в ИКАО (в частности, в ее Управление по вопросам наращивания потенциала и внедрения), и подписывают с ней программный документ, а также, в отдельных случаях, меморандум о

взаимопонимании (например, программа КОСКАП – Южная Азия), которые и составляют правовую основу функционирования КОСКАП. Программный документ определяет цели, порядок управления, источники финансирования КОСКАП, распределение прав и обязанностей ее участников (то есть государств и ИКАО)⁵⁰⁵. Как правило, управление КОСКАП осуществляется через следующие органы:

- руководящий комитет, в который входят все государства-участники программы в лице руководителей их ведомств гражданской авиации, директор Управление по вопросам наращивания потенциала и внедрения Секретариата ИКАО, директор соответствующего регионального бюро ИКАО (например, в отношении КОСКАП – Северная Азия, КОСКАП – Южная Азия и КОСКАП – Юго-Восточная Азия таким региональным бюро является Азиатское и Тихоокеанское бюро ИКАО) и координатор программы, являющийся международным экспертом, нанятым ИКАО;

- региональная группа по безопасности полетов, учреждаемая руководящим комитетом КОСКАП с целью разработки и предоставления ему рекомендаций по вопросам обеспечения безопасности полетов и состоящая из представителей различных подразделений ведомств гражданской авиации (контроль за летной годностью, освидетельствование авиационного персонала, сертификация аэродромов и т.д.), авиапредприятий, аэропортов, организаций управления воздушным движением и производителей авиационной техники.

Управление по вопросам наращивания потенциала и внедрения Секретариата ИКАО осуществляет полную административно-техническую поддержку функционирования КОСКАП, включая найм экспертов и консультантов и закупку, при необходимости, технического оборудования для программы, аккумуляцию ее финансовых ресурсов и составление отчетности об их использовании, организацию и проведение совещаний органов КОСКАП, обучения и иных предусмотренных программой мероприятий. КОСКАП

⁵⁰⁵ См., например: Programme Document. COSCAP – South Asia (ICAO Programme No. RAS/97/902); Programme Document – Revision E. COSCAP – South East Asia (ICAO Project No. RAS97903/E).

финансируется через целевой фонд программы, который специально создается ИКАО, и в который регулярно перечисляются взносы государств-участников в заранее установленных размерах и добровольные взносы любых спонсоров, заинтересованных в поддержании высокого уровня безопасности полетов в регионе, включая безопасную эксплуатацию определенных типов воздушных судов. Так, во многих программах КОСКАП спонсорами, оказывающими финансовую и нефинансовую поддержку (обучение персонала, оказание консультационных услуг и проч.) выступают производители воздушных судов «Боинг» и «Эрбас».

При поддержке экспертов и самой ИКАО в рамках программ КОСКАП, в частности, осуществляются следующие виды деятельности, направленные на оказание помощи их государствам-участникам:

- помощь в разработке гармонизированных правил и процедур по вопросам обеспечения безопасности полетов и другим вопросам деятельности гражданской авиации, а также разработка инструктивного материала по применению указанных гармонизированных правил и процедур;

- помощь в подготовке авиационного персонала государств-участников;

- предоставление консультаций и оказание помощи государствам-участникам в целях соблюдения международных стандартов ИКАО и их национальных стандартов и правил;

- оказание помощи инспекторам государств при выполнении ими функций в области контроля за обеспечением безопасности полетов.

Что касается программы сотрудничества СРВСОП, в которой участвуют Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Куба, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор, то ее организация и осуществляемые в рамках нее виды деятельности очень схожи с программами КОСКАП. Однако наряду с ИКАО активную роль в функционировании СРВСОП играет Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК), членами которой, в том числе, являются участники СРВСОП. В этой связи правовую основу реализации данной программы составляют Меморандум о

взаимопонимании 1998 года, подписанный между ИКАО и ЛАКАК и одобренный всеми государствами-участниками, и Соглашение о целевом фонде между ИКАО и государствами-участниками СРВСОП. Управление и координация сотрудничества в СРВСОП осуществляются с помощью следующих органов и лиц: Общий совет, в котором представлены все ее государства-участники в лице руководителей ведомств гражданской авиации; технический комитет, состоящий из экспертов и функционирующий в порядке, определенном Общим советом и ИКАО; координатор системы, являющийся директором Южноамериканского бюро ИКАО в Лиме (Перу); и национальные координаторы, назначаемые каждым из государств-участников с целью координации мероприятий в рамках СРВСОП от имени своего государства. Как и программы КОСКАП, деятельность СРВСОП финансируется посредством создания целевого фонда ИКАО, аккумулирующего финансовые взносы государств-участников программы и заинтересованных организаций⁵⁰⁶.

В целом, характеризуя программы КОСКАП и СРВСОП, можно отметить, что они являются формами ограниченного регионального сотрудничества в области безопасности полетов и реализуются, когда государства, заинтересованные в таком сотрудничестве, по какой-либо причине (политической, экономической и др.) не готовы к более глубокой институционализации отношений друг с другом посредством создания, например, региональной международной организации. Конечно, со временем, некоторые государства, участвующие, например, в КОСКАП, могут создать региональную международную организацию по обеспечению безопасности полетов, что активно поддерживается самой ИКАО и имело место в течение последних десяти лет⁵⁰⁷, однако в ряде случаев данные программы будут

⁵⁰⁶ См., в частности: working paper for Thirteenth Meeting of Civil Aviation Authorities of the South American Region (RAAC/13) Regional Technical Cooperation Tools for Safety Implementation (ICAO Doc. RAAC/13-WP/11. 10.11.2013).

⁵⁰⁷ Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией». Издание второе. ИКАО, 2011. С. (v) (ICAO Doc. 9734 AN/959). Например, африканские государства, ранее участвовавшие в соответствующих программах КОСКАП, создали различные региональные международные организации и органы по контролю за обеспечением безопасности полетов (Организация по контролю за обеспечением безопасности полетов государств-участников

продолжать оставаться самостоятельными формами межгосударственного сотрудничества на региональном уровне. Несмотря на определенные позитивные результаты, достигнутые в ходе реализации КОСКАП и СРВСОП, их ограниченность требованиями и процедурами, установленными ИКАО, и зависимость от спонсорской помощи отдельных коммерческих организаций (например, авиапроизводителей) могут, во-первых, препятствовать государствам в более эффективном развитии их регионального сотрудничества, в рамках которого больше функций по контролю за безопасностью полетов передавались бы с национального на региональный (межгосударственный) уровень, и, во-вторых, слишком сильно сфокусировать деятельность по указанным программам на удовлетворении коммерческих интересов отдельных представителей авиационного бизнеса.

(ii) Неинституционные формы регионального сотрудничества по расследованию авиационных происшествий и инцидентов

На сегодняшний день региональное сотрудничество по расследованию авиационных происшествий и инцидентов без создания соответствующих международных организаций осуществляется государствами Южной Америки (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Панама, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор) в рамках Регионального механизма сотрудничества в области расследования авиационных происшествий и инцидентов (АРСМ⁵⁰⁸), государствами-членами Европейского Союза (ЕС) в рамках Европейской сети органов по проведению расследований в области безопасности полетов гражданской авиации (ИНКАСИА⁵⁰⁹) и государствами-членами АСЕАН в рамках Меморандума о взаимопонимании по сотрудничеству,

Банджунского договора (БАГАСО), Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА) и др.).

⁵⁰⁸ Аббревиатура «АРСМ» основана на наименовании данного механизма на английском языке – Aircraft Accident and Incident Investigation Regional Cooperation Mechanism (ARCM).

⁵⁰⁹ Аббревиатура «ИНКАСИА» основана на наименовании данного механизма на английском языке – European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities (ENCASIA).

касающемуся расследования авиационных происшествий и инцидентов от 29 мая 2008 года⁵¹⁰.

АРСМ функционирует на основании Многостороннего соглашения о техническом сотрудничестве между органами по расследованию авиационных происшествий и инцидентов государств-участников АРСМ Южной Америки от 7 марта 2016 года⁵¹¹. Заключению данного соглашения предшествовало решение о создании АРСМ, принятое в ходе совещания полномочных органов по расследованию авиационных происшествий 13 государств Южной Америки 11 июня 2015 года⁵¹².

В отличие от АРСМ, правовую основу сотрудничества государств-членов ЕС в рамках ИНКАСИА составляет не международный договор, а правовой акт ЕС - регламент ЕС № 996/2010 о расследовании и предотвращении происшествий и инцидентов в гражданской авиации и отмене директивы № 94/56/ЕС от 20 октября 2010 года, поскольку данное сотрудничество осуществляется государственными органами по расследованию авиационных происшествий под эгидой ЕС и, в частности, при поддержке Европейской Комиссии⁵¹³.

В связи с тем, что АРСМ и ИНКАСИА являются достаточно простыми формами регионального сотрудничества, при которых государствами не учреждается международная организация, стоящие перед ними задачи носят ограниченный характер. Так, сами расследования авиационных происшествий и инцидентов осуществляются исключительно государствами, а механизмы

⁵¹⁰ ASEAN Memorandum of Understanding on Cooperation Relating to Aircraft Accident and Incident Investigation, 29 May 2008 (официальный портал АСЕАН: <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-ON-COOPERATION-RELATING-TO-AIRCRAFT-ACCIDENT-AND-INCIDENT-INVESTIGATION.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

⁵¹¹ Multinational Technical Cooperation Agreement Among Aircraft Accident and Incident Investigation Authorities of Member States of the AIG Regional Cooperation Mechanism (ARCM) of South America of 7 March 2016 (Third Meeting of South American AIG Authorities AIG-SAM/3 Final Report. Lima, 7-9 March 2016. Attachment A) (официальный портал ИКАО: https://www.icao.int/SAM/Documents/2016-AIGSAM03/AIGSAM3_ZZFinalReport.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

⁵¹² В АРСМ участвуют следующие государства Южной и Центральной Америки: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Панама, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор.

⁵¹³ Article 7, Regulation (EU) No. 996/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation and repealing Directive 94/56/EC (Official Journal of the European Union. No. L 295. 12.11.2010. P. 41-42).

АРСМ и ИНКАСИА играют лишь вспомогательную роль в проведении таких расследований, позволяя их государствам-участникам сотрудничать друг с другом по следующим вопросам:

- предоставление государствами-участниками друг другу технического оборудования и специалистов, необходимых для расследования авиационных происшествий и инцидентов;
- оказание взаимной помощи в подготовке (повышении квалификации) расследователей авиационных происшествий;
- разработка проектов единых правил и инструктивного материала в области расследования авиационных происшествий и инцидентов;
- разработка и внедрение процедур обмена информацией об авиационных происшествиях и инцидентах.

Представляется, что формы регионального сотрудничества государств по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, наподобие АРСМ и ИНКАСИА, могут рассматриваться в качестве первого шага на пути полной институционализации межгосударственных отношений и создания региональных международных межправительственных организаций в данной сфере. Однако даже в рамках АРСМ и ИНКАСИА могут быть частично решены такие задачи, как объединение необходимых для расследования авиационных происшествий кадровых и технических ресурсов, предоставление расследователям в регионе возможности быстрее получать соответствующий опыт, оперативный обмен информацией об авиационных происшествиях и инцидентах и результатах их расследования⁵¹⁴.

(iii) Региональные международные межправительственные организации по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, включая:

- *региональные международные авиационные организации с более широкой компетенцией;*

⁵¹⁴ См., например: European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities Annual Report. 2019. 4 March 2020. P. 6.

- специализированные региональные международные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов

Вопросы о юридической природе и признаках международных межправительственных организаций получили широкое и достаточно обстоятельное освещение в отечественной и зарубежной международно-правовой литературе⁵¹⁵. В этой связи в рамках настоящего исследования нет необходимости подробно анализировать указанные вопросы и можно лишь констатировать, что все рассматриваемые в данном подпункте формы регионального сотрудничества государств в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий отвечают всем признакам международных межправительственных организаций, включая, в том числе: а) договорная основа; б) наличие определенных целей; в) наличие системы постоянно действующих органов; г) обладание международной правосубъектностью; и д) учреждение в соответствии с международным правом.

Как уже отмечалось выше, региональные международные авиационные организации с широкой компетенцией, к которым относятся ЕКАК, АФКАК, ЛАКАК и АКАО, функционируют уже на протяжении длительного времени и достигли определенных позитивных результатов по различным аспектам обеспечения безопасности полетов и деятельности гражданской авиации в целом.

В частности, в области обеспечения безопасности полетов большую работу проводит АФКАК, которая координирует функционирование системы

⁵¹⁵ См., например: Е.А. Шибаева Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юридическая литература, 1972; Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М.: Мысль, 1974; Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций: учебное пособие. М.: МГИМО, 1979; Шибаева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986; Шибаева Е.А. Международные организации в области транспорта и связи. М.: Издательство ИМО, 1960; Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: Российский университет дружбы народов, 2010; Капустин А.Я. Региональные межправительственные экономические организации освободившихся государств. М.: Издательство Университета дружбы народов, 1988; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А. Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 13-18; Amerasinghe C.F. Principles of the institutional law of international organizations. Cambridge University Press, 2005; Schermers H.G., Blokker N.M. International Institutional Law. Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

объединенной инспекции региона Африки и Индийского океана (АФИ-Си-Ай-Эс)⁵¹⁶, направленной на решение проблемы дефицита квалифицированных государственных инспекторов по контролю за обеспечением безопасности полетов в указанном регионе. В рамках АФИ-Си-Ай-Эс любое государство региона, заключившее соглашение с АФКАК и испытывающее трудности в проведении инспекций по безопасности полетов, при организационной поддержке АФКАК может запросить и получить помощь соответствующих специалистов-инспекторов других государств региона.

Другими направлениями деятельности АФКАК являются организация обучения и повышения квалификации авиационных специалистов по вопросам обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий и осуществление постоянного контроля (мониторинга) реализации целевых показателей по повышению уровня безопасности полетов в Африке, принятых на Конференции министров транспорта африканских государств в Абудже (Нигерия) в 2012 году⁵¹⁷.

В своей работе ЕКАК также уделяет внимание вопросам безопасности полетов, изучая статистику и причины авиационных происшествий и инцидентов и гармонизирую технические требования к воздушным судам и авиационному оборудованию⁵¹⁸. Например, важным достижением в этой сфере стало разработка и заключение под эгидой ЕКАК в 1960 году Многостороннего соглашения, касающегося удостоверений о годности к полетам импортируемых воздушных судов.

⁵¹⁶ Аббревиатура «АФИ Си-Ай-Эс» основана на наименовании данной программы на английском языке – Africa and Indian Ocean Cooperative Inspectorate Scheme (AFI-CIS).

⁵¹⁷ См.: Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009 (официальный портал Африканского союза: https://au.int/sites/default/files/treaties/37696-treaty-0040_-_constitution_for_the_african_civil_aviation_commission_-_afcac_revised_version_e.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)); Report of the Ministerial Conference on Aviation Safety in Africa. Abuja, Nigeria, 16-20 July 2012 (EX.CL/758(XXII)) (официальный портал Африканского союза: [https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/4299/EX%20CL%20758%20\(XXII\)%20E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/4299/EX%20CL%20758%20(XXII)%20E.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (дата обращения 1 июля 2024 года)).

Целевые показатели по повышению уровня безопасности полетов в Африке, которые были приняты на Конференции министров транспорта африканских государств, проходившей в Абудже (Нигерия) с 16 по 20 июля 2020 года, включают, например: (i) многократное снижение количества авиационных происшествий в Африке; (ii) создание африканскими государствами независимой системы контроля за обеспечением безопасности полетов; (iii) сертификация всех аэродромов, открытых для международных полетов и др.

⁵¹⁸ European Civil Aviation Conference Constitution of 1993 (ECAC.CEAC Doc. No. 20. 9th Edition).

Между тем, несмотря на определенную деятельность АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО в сфере безопасности полетов, следует еще раз подчеркнуть, что эта деятельность касается лишь одного из вопросов, относящихся к очень широкой компетенции данных региональных международных авиационных организаций. Кроме этого, объединяя в качестве своих членов большое количество государств и обладая полномочиями в основном консультативного и координационного характера, не предполагающих возможности принятия обязательных для государств-членов решений, АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО организационно и юридически ограничены в выполнении специальных функций непосредственно в области контроля за обеспечением безопасности полетов. Данное обстоятельство стало одной из причин развития государствами различных регионов в последние годы нового вида региональных международных организаций с более узкой предметной компетенцией и специальными полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий и с ограниченным членским составом.

Итак, на сегодняшний день в мире созданы следующие региональные международные организации, которых государства специально наделили функциями по контролю за безопасностью полетов и расследованию авиационных происшествий:

а) в Африке - Организация по контролю за обеспечением безопасности полетов государств-участников Банджувского договора (БАГАСОО)⁵¹⁹, Полномочные авиационные органы Африки и Мадагаскара (ААМАС)⁵²⁰ и Агентство по расследованию авиационных происшествий государств-участников Банджувского договора (БАГАИА)⁵²¹;

⁵¹⁹ Аббревиатура «БАГАСОО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization (BAGASOO).

⁵²⁰ Аббревиатура «ААМАС» основана на наименовании данной организации на французском языке – Autorites Africaines et Malgache de l'Aviation Civile (AAMAC).

⁵²¹ Аббревиатура «БАГАИА» основана на наименовании данной организации на английском языке – Banjul Accord Group Accident Investigation Agency (BAGAIA).

б) в Азиатско-Тихоокеанском регионе – Тихоокеанское бюро по обеспечению безопасности полетов (ПАСО)⁵²²;

в) в регионе Центральной Америки и Карибского бассейна – Карибская система контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОС)⁵²³ и Центральноамериканская организация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА), включающая в себя в качестве своего органа Центральноамериканское агентство по безопасности полетов (АКСА)⁵²⁴;

г) в Евразии – Межгосударственный авиационный комитет (МАК).

Из вышеперечисленных региональных международных организаций по контролю за безопасностью полетов и расследованием авиационных происшествий необходимо особое внимание обратить на международно-правовой статус КОКЕСНА и МАК.

КОКЕСНА, учрежденная еще в 1960 году в качестве международной межправительственной организации по аэронавигационному обслуживанию в воздушном пространстве над территорией ее государств-членов, первоначально не выполняла никаких функций по контролю за безопасностью полетов⁵²⁵. Однако 25 февраля 2000 года Совет КОКЕСНА утвердил устав АКСА – нового органа по контролю за безопасностью полетов, ставшего частью внутриорганизационного механизма КОКЕСНА. Хотя на практике АКСА пользуется довольно большой самостоятельностью в своей деятельности, что иногда может порождать вопросы в отношении ее международно-правового статуса, формально оно не обладает ни международной правосубъектностью, ни

⁵²² Аббревиатура «ПАСО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Pacific Aviation Safety Office (PASO).

⁵²³ Аббревиатура «КАССОС» основана на наименовании данной организации на английском языке – Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS).

⁵²⁴ Аббревиатура «КОКЕСНА» основана на наименовании данной организации на испанском языке – Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), а аббревиатура «АКСА» - на наименовании данного органа на испанском языке – Agencia Centroamericana para la Seguridad Aeronautica (ACSA).

⁵²⁵ Более подробно о деятельности КОКЕСНА см. раздел 3.2 диссертации.

другими качествами международной организации и остается органом КОКЕСНА⁵²⁶.

Что касается МАК, созданного в декабре 1991 года государствами – некоторыми бывшими республиками СССР, то его правовой статус, как отмечается в литературе, носит двойственный характер и не имеет аналогов в международном праве, что во многом объясняется несовершенством положений международного договора, лежащего в его основе⁵²⁷.

Так, с одной стороны, в соответствии с Соглашением о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года (далее – «**Минское соглашение 1991 года**») его государства-участники⁵²⁸ образовали Совет по авиации и использованию воздушного пространства (Совет по авиации) и МАК как постоянно действующий исполнительный орган, уполномоченный осуществлять практическую реализацию Минского соглашения 1991 года, обеспечивать работу Совета по авиации и выполнение его решений⁵²⁹. С другой стороны, Минское соглашение 1991 года устанавливает, что МАК пользуется на территории каждого государства-участника в соответствии с его национальным законодательством такой правоспособностью и правосубъектностью, которые необходимы для выполнения его функций, а государства участвуют в работе

⁵²⁶ Более подробно о правовом статусе и деятельности АКСА см.: Barreto O. Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency // Journal of Air Law and Commerce, 2002. Issue 3. P. 672-675.

⁵²⁷ Межгосударственный авиационный комитет создан на основании Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, подписанного в Минске 12-25 декабря 1991 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 3 – 7).

Комментарии и критический анализ по вопросу о правовом статусе и деятельности МАК см., в частности: Сапрыкин Ф.И. Межгосударственные авиационные органы СНГ // Московский журнал международного права. 1995. № 1. С. 104-112; Воскобойникова М.А. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации // Московский журнал международного права. 1996. № 3. С. 238; Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 211; Bordunov V.D. Air Law Developments in the CIS: Modern Trends // Annals of Air and Space Law, 1994. Volume XIX-II. P. 109-115.

Ввиду особенностей правового статуса и внутриорганизационного механизма МАК некоторые авторы небезосновательно характеризуют его как международную организацию *sui generis* (Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 94).

⁵²⁸ В настоящее время в Соглашении о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года участвуют Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Российская Федерация и Туркменистан.

⁵²⁹ Статья 8 Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 3 – 7).

МАК через своих полномочных представителей⁵³⁰. Минское соглашение 1991 года даже содержит парадоксальное положение, согласно которому МАК является правопреемником «обязательств по международным соглашениям бывшего СССР в сфере международных воздушных сообщений и участия в Международной организации гражданской авиации (ИКАО)»⁵³¹. Кроме этого, в рамках ИКАО (например, во время сессий Ассамблеи и иных мероприятий ИКАО) МАК представлен как самостоятельная региональная международная организация⁵³², а согласно Положению о МАК, утвержденному Советом по авиации 19 февраля 1992 года, именно МАК наделен полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов (включая, сертификацию типовых конструкций воздушных судов и учебных заведений по подготовке авиационного персонала) и расследованию авиационных происшествий⁵³³. Однако несмотря на указанные противоречия в отношении правового статуса МАК, анализ положений Минского соглашения 1991 года, документов и практики деятельности МАК и ИКАО все же позволяет рассматривать МАК в качестве региональной международной организации, осуществляющей функции по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий⁵³⁴.

⁵³⁰ Там же. Статьи 8 и 10.

⁵³¹ Там же. Статья 9.

⁵³² См., например: рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Основные итоги деятельности регионального проекта ИКАО-МАК за 20 лет» (ICAO Doc. A40-WP/109 EX/45. 25.07.2019); рабочий документ Тринадцатой Аэронавигационной конференции ИКАО «Региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO): примеры достижений и развития» (ICAO Doc. AN-Conf/13-WP/159. 28.09.2018).

⁵³³ Пункт 2.1 Положения о Межгосударственном авиационном комитете, утвержденное Советом по авиации и использованию воздушного пространства 17 января 2023 года.

⁵³⁴ Например, именно МАК заключил соглашение с Российской Федерацией об условиях пребывания МАК на ее территории (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Межгосударственным авиационным комитетом об условиях его пребывания на территории Российской Федерации от 20 октября 1995 года (Бюллетень международных договоров. 2004. № 3. С. 21 – 27)). Кроме этого, между ИКАО и МАК 1 февраля 2001 года был подписан Меморандум о взаимопонимании, предусматривающий сотрудничество между ними по вопросам организации контроля за обеспечением безопасности полетов на территории государств-участников Минского соглашения 1991 года и другим вопросам (Меморандум о взаимопонимании между Международной организацией гражданской авиации и Межгосударственным авиационным комитетом от 1 февраля 2001 года, а также дополнения к нему от 20 апреля 2012 года и 30 сентября 2016 года).

При этом в международно-правовой литературе встречается точка зрения о том, что региональной международной межправительственной авиационной организацией является Совет по авиации, а МАК – его исполнительный орган (см.: Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 211).

При проведении классификации перечисленных выше региональных международных организаций также важно проводить четкое разграничение между региональными международными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов и региональными международными организациями по расследованию авиационных происшествий. Как следует из международных стандартов ИКАО, содержащихся в Приложении 13 к Чикагской конвенции, и инструктивного материала ИКАО, касающегося их применения, должна обеспечиваться независимость органов по расследованию авиационных происшествий от каких-либо других авиационных органов и организаций, осуществляющих, в частности, контроль за обеспечением безопасности полетов⁵³⁵. Подобная независимость необходима для сохранения объективности и беспристрастности самого расследования авиационного происшествия, поскольку в случаях, когда его результаты свидетельствуют, например, о недочетах в выполнении функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, организация, осуществляющая данные функции, не должна иметь возможность негативно влиять на расследователей. В этой связи региональные международные организации по расследованию авиационных происшествий создаются отдельно от региональных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов⁵³⁶. Единственным исключением из указанной практики на сегодняшний день является МАК, который одновременно выполняет функции в области контроля за обеспечением безопасности полетов (например, сертификация типовых конструкций воздушных судов) и расследования авиационных происшествий,

Однако анализ Минского соглашения 1991 года не позволяет сделать вывод о наличии у Совета по авиации свойств международной межправительственной организации.

⁵³⁵ Пункты 3.2 и 5.4 Приложения 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Издание тринадцатое. ИКАО, 2024. С. 3-1, 5-3.

См. также: Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, Часть I (ICAO Doc. 9756 AN/965). Издание второе. ИКАО. 2015. С. I-2-1; Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (ICAO Doc. 9946 AN/481). Издание первое. ИКАО. 2011. С. 3-5.

⁵³⁶ Более подробно по вопросу об обеспечении независимости органов по расследованию авиационных происшествий см.: Chloe A.S. Challinor Accident Investigators Are the Guardians of Public Safety: The Importance of Safeguarding the Independence of Air Accident Investigation as Illustrated by Recent Accidents// Air & Space Law, 2017. No. 1. P. 43-70.

что, вполне объективно, подвергается критике со стороны специалистов по международному воздушному праву⁵³⁷.

(iv) Органы (институты) по контролю за обеспечением безопасности полетов международных организаций региональной экономической интеграции с наднациональными полномочиями

Наряду с развитием регионального сотрудничества по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий в форме создания самостоятельных региональных международных организаций с узкоспециализированной предметной компетенцией, на сегодняшний день данное сотрудничество осуществляется некоторыми государствами также в рамках более широкого процесса экономической интеграции, а именно посредством создания соответствующих органов (институтов) международных организаций региональной экономической интеграции. В частности, подобные органы (институты) созданы в Африке и Европе:

а) Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА), являющееся институтом Восточноафриканского сообщества (ВАС)⁵³⁸;

б) Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА), являющееся специализированным институтом Экономического и валютного сообщества Центральной Африки (СЕМАК)⁵³⁹;

в) Региональное управление по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации (УРСАК), являющееся подразделением Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС)⁵⁴⁰;

⁵³⁷ Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 114.

⁵³⁸ Аббревиатура «КАССОА» основана на наименовании данного органа на английском языке – Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency (CASSOA).

⁵³⁹ Аббревиатура «АССА» основана на наименовании данного органа на французском языке – Agence de Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC).

⁵⁴⁰ Аббревиатура «УРСАК» основана на наименовании данного органа на французском языке – Unite Regionale de Supervision de la Securite et de la Surete de l'Aviation Civile (URSAC).

г) Агентство по безопасности полетов Европейского Союза (ЕАСА), являющееся агентством ЕС⁵⁴¹;

д) Восточно-карибское ведомство гражданской авиации (ЕССАА), являющееся институтом Организации восточно-карибских государств (ОВКГ)⁵⁴².

Несмотря на различия вышеперечисленных органов (институтов), связанные, прежде всего, с особенностями региональных интеграционных объединений, к которым они относятся, для всех них, тем не менее, характерны следующие общие признаки:

- отсутствие собственной международной правосубъектности и, соответственно, статуса самостоятельной международной межправительственной организации и функционирование в качестве составного элемента внутриорганизационного механизма международных организаций региональной экономической интеграции;

- правовой основой создания и деятельности данных органов (институтов) могут выступать решение соответствующей международной организации региональной экономической интеграции, протокол к договору об учреждении этой региональной международной организации экономической интеграции (в случае создания КАССОА), либо международный договор, заключенный государствами-членами такой организации (при создании ЕССАА)⁵⁴³;

⁵⁴¹ Подробнее о ЕАСА см. главу 5 диссертации.

⁵⁴² Аббревиатура «ЕССАА» основана на наименовании данной организации на английском языке – Eastern Caribbean Civil Aviation Authority (ЕССАА).

⁵⁴³ Правовой основой создания и функционирования КАССОА являются Договор об учреждении Восточноафриканского сообщества от 30 ноября 1999 года и Протокол об учреждении Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности Восточноафриканского сообщества от 18 апреля 2007 года к указанному договору (The Treaty for the Establishment of the East African Community, 30 November 1999 (официальный портал ВАС: <https://www.eac.int/documents/category/key-documents> (дата обращения 1 июля 2024 года); Protocol on the Establishment of the East African Community Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency of 18 April 2007 (официальный портал КАССОА: <https://www.cassoa.org/wp-content/uploads/2019/01/protocol.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года))). Правовой основой создания и функционирования АССА являются Дополнительный акт Конференции глав государств СЕМАК № 15/07/СЕМАС-162-ССЕ-08 от 25 апреля 2007 года (Acte Additionnel de la Conference des Chefs d'Etat № 15/07/СЕМАС-162-ССЕ-08, 25 avril 2007 (официальный портал АССА: <https://www.assa-ac.org/assa-ac/textes-constitutifs/> (дата обращения 1 июля 2024 года)) и Основной регламент Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке № 29/19-UEAC-ASSA-AC-CM, принятый Советом министров СЕМАК 18 декабря 2019 года (Reglement No. 29/19-UEAC-ASSA-AC-CM fixant les regles communes dans le domaine de l'aviation civile et reorganisant l'Agence pour la Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC), 18 decembre 2019). Само СЕМАК функционирует на основании новой

- международные организации региональной экономической интеграции, включающие в себя указанные органы (институты), наделены правом принимать решения, являющиеся обязательными для их государств-членов, в том числе, по вопросам обеспечения безопасности полетов.

Таким образом, как видно из представленной нами систематизации форм регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, они разнородны с точки зрения их юридической природы и поставленных перед ними целей и задач. На современном этапе указанное сотрудничество осуществляется государствами в рамках многосторонних международных договоров без создания каких-либо международных органов, с использованием институциональных механизмов –

редакции Договора об Экономическом и валютном сообществе Центральной Африке (СЕМАК) от 30 января 2009 года (Traite revise de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (С.Е.М.А.С.), fait a Libreville, le 30 janvier 2009 (официальный портал СЕМАК: <https://cemac.int/traites/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

Правовой основой создания и функционирования УРСАК является решение Комиссии ЗАЭВС № 06/2019/COM/UEMOA о создании, организационной структуре и функционировании Регионального управления по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации (УРСАК) от 9 сентября 2019 года (Decision de l'UEMOA No. 06/2019/COM/UEMOA portant creation, organisation et fonctionnement de l'Unite Regionale de Supervision de la Securite et de la Surete de l'Aviation Civile de l'UEMOA (URSAC) (UEMOA. Bulletin Officiel. No.105. 2019. P. 86), а сам ЗАЭВС основан на новой редакции Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС) от 29 января 2003 года (Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA), signe le 29 janvier 2003 (официальный портал ЗАЭВС: <https://www.uemoa.int/traite-modifie> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

Правовой основой функционирования ЕАСА в настоящее время является Регламент (ЕС) Европейского Парламента и Совета № 2018/1139 от 4 июля 2018 года (Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91 (Official Journal of the European Union. No. L212. 22.08.2018. P. 1) (Official Journal of the European Union. No. L 212. 22.08.2019)).

Правовой основой создания и функционирования ЕССАА является Соглашение об учреждении Восточно-карибского ведомства гражданской авиации от 21 октября 2003 года (Agreement establishing the Eastern Caribbean Civil Aviation Authority of 21 October 2003 (официальный портал Правительства Антигуа и Барбуда: <https://laws.gov.ag/wp-content/uploads/2018/08/a2003-24.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года))), а также Пересмотренный договор Бастер о создании Экономического союза Организации восточно-карибских государств от 18 июня 2010 года (Revised Treaty of Basseterre Establishing the Organisation of Eastern Caribbean States Economic Union of 18 June 2010 (официальный портал ОВКГ: <https://oecs.int/en/who-we-are/about-us> (дата обращения 1 июля 2024 года))). При этом указанный Договор от 18 июня 2010 года заменяет Договор об учреждении Организации восточно-карибских государств от 18 июня 1981 года (Treaty establishing the Organisation of Eastern Caribbean States done in Basseterre on 18 June 1981), на основе которого и была создана ОВКГ в 1981 году. Полноправными членами ОВКГ являются Антигуа и Барбуда, Гренада, Доминика, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис и Сент-Люсия. Кроме этого, в ОВКГ отдельные государства и территории Карибского бассейна (например, Британские Виргинские острова) имеют статус ассоциированных членов, чьи права и обязанности в каждом отдельном случае определяются Органом глав правительств государств-членов ОВКГ. Следует также отметить, что из семи полноправных членов ОВКГ только Монтсеррат (не член ИКАО) не является участником вышеуказанного Соглашения об учреждении Восточно-карибского ведомства гражданской авиации от 21 октября 2003 года и не участвует в работе ЕССАА.

региональных международных межправительственных организаций, а также посредством участия в различных региональных программах (проектах), реализуемых под эгидой ИКАО или других международных организаций, которые условно можно назвать «частично институционными» или «квазиинституционными» формами регионального сотрудничества. В этой связи нельзя признать обоснованным использование в работах некоторых юристов и в документах ИКАО таких родовых понятий, как «региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов» или даже «региональный орган в области обеспечения безопасности полетов», для обозначения всех форм регионального сотрудничества⁵⁴⁴.

С учетом изложенных замечаний в рамках международного воздушного права, конечно, важно разграничивать общее понятие «региональное сотрудничество в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий» и подчиненные ему понятия «региональная международная авиационная организация», «региональная международная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов», «региональная международная организация по расследованию авиационных происшествий» и «орган по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции», определив их следующим образом.

Региональное сотрудничество в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий – сотрудничество государств

⁵⁴⁴ Как уже отмечалось выше, термин «региональный орган в области обеспечения безопасности полетов» используется, например, в монографии М. Ратайчика (Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation*. Kluwer Law International, 2015. P. 73-74). Между тем, термин «международный орган» в международно-правовой литературе употребляется, когда речь идет о трех различных институтах международного права, с помощью которых осуществляется межгосударственное сотрудничество: (1) международные конференции; (2) международные организации; и (3) международные комиссии и комитеты (см.: Шиббаева Е.А. *Право международных организаций: Вопросы теории*. М.: Международные отношения, 1986. С. 17). Таким образом, понятие «международный орган», вряд ли, может охватить все существующие на сегодняшний день формы регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий. Также было бы неправильным применение к данным формам регионального сотрудничества термина «международные учреждения», иногда встречающегося в общей международно-правовой литературе (см., например: Вельяминов Г.М. *Международное право: опыты*. М.: Статут, 2015. С. 372).

какого-либо региона, осуществляемое в институциональной или договорной формах, либо в рамках региональных программ (проектов) под эгидой ИКАО и других международных организаций, и имеющее целью поддержание и повышение уровня безопасности полетов и обеспечение расследования авиационных происшествий и инцидентов в гражданской авиации на территории данных государств.

В свою очередь, *региональная международная авиационная организация* – это объединение государств какого-либо региона, созданное на основе международного договора в целях координации и планирования действий государств-членов по различным вопросам деятельности гражданской авиации и воздушного транспорта данного региона (включая, в том числе, вопросы обеспечения безопасности полетов), имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Региональная международная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов – это объединение государств какого-либо региона, созданное на основе международного договора специально для выполнения задач по поддержанию и контролю уровня обеспечения безопасности полетов в гражданской авиации на территории государств-членов, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Региональная международная организация по расследованию авиационных происшествий – это объединение государств какого-либо региона, созданное на основе международного договора специально для выполнения задач по расследованию или обеспечению расследования авиационных происшествий и инцидентов в гражданской авиации на территории государств-членов, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Орган по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции – орган,

не обладающий международной правосубъектностью и являющийся составной частью внутриорганизационного механизма международной организации региональной экономической интеграции, наделенный полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов в гражданской авиации на территории государств-членов данной региональной международной организации.

Вышеизложенные определения различных форм регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий содержат основные элементы, составляющие их сущность и раскрывающие юридическую природу каждой из них. Данные определения имеют как научное, так и практическое значение, с одной стороны, позволяя более четко систематизировать многообразие терминов в сфере регионального сотрудничества, используемых в доктринальных источниках по международному воздушному праву и документах ИКАО, а с другой стороны, предоставляя, возможность государствам (прежде всего, в лице их ведомств гражданской авиации) юридически обоснованно выстраивать свои отношения с различными региональными органами, организациями и механизмами по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

Проблемы компетенции региональных международных организаций в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

В своей монографии, посвященной правовому механизму деятельности международных авиационных организаций, В.Д. Бордунов отмечает, что для осуществления своих функций каждая региональная авиационная организация наделяется конкретными полномочиями. Их содержание определяется обязанностью организации надлежащим образом выполнять свои функции и правом решать при самом активном сотрудничестве со своими членами вопросы, отнесенные к их компетенции. Право и обязанность составляют суть

полномочий каждой региональной авиационной организации, а в совокупности они образуют компетенцию этих международных организаций⁵⁴⁵.

В зависимости от их объема полномочия в области контроля за обеспечением безопасности полетов, которыми государства наделяют свои региональные международные организации, в международно-правовой доктрине⁵⁴⁶, в исследованиях и документах ИКАО⁵⁴⁷ подразделяются на три группы (уровня):

- консультативные полномочия (полномочия «1-го уровня»), включающие:

(а) консультирование государств-членов по разработке их нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов; (б) оказание помощи государствам-членам в определении различий между их национальными правилами и практикой в сфере безопасности полетов и соответствующими международными стандартами ИКАО; (в) консультирование государств-членов по разработке инструктивного материала и руководств по вопросам обеспечения безопасности полетов; (г) общую координацию деятельности инспекторов и экспертов по контролю за обеспечением безопасности полетов; (д) предоставление экспертных консультаций по любым вопросам, касающимся контроля за обеспечением безопасности полетов и управления безопасностью полетов;

- оперативно-технические полномочия (полномочия «2-го уровня»), включающие в дополнение к полномочиям 1-го уровня: (а) разработку в полном объеме проектов нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов с целью их последующего принятия государствами-членами на национальном уровне; (б) реализацию программ обучения и повышения квалификации инспекторов и экспертов по контролю за обеспечением безопасности полетов;

⁵⁴⁵ Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. С. 144.

По вопросу полномочий международных межправительственных организаций см. также: Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. P. 155-189.

⁵⁴⁶ Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation*. Kluwer Law International, 2015. P. 176-178; Schlumberger C.E. and Vijayakumar S. *Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More?// Annals of Air and Space Law*, 2014. Vol. XXXIX. P. 238-240.

⁵⁴⁷ Report on the ICAO Evaluation of Regional Safety Oversight Organizations. ICAO. November 2017. P. 5; рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Глобальная система контроля за обеспечением безопасности полетов (GASOS)» (ICAO Doc. A40-WP/13 TE/3. 01.08.2019).

(в) проведение инспекций и технических расследований в целях принятия государствами-членами решений о выдаче, продлении действия и аннулировании сертификатов, лицензий и разрешений в области гражданской авиации; (г) проведение совместно с государствами-членами надзорных мероприятий в целях выявления недостатков в области обеспечения безопасности полетов, а также предоставление им рекомендаций по устранению данных недостатков; (д) проведение мероприятий, направленных на выполнение государствами-членами их обязанностей по управлению безопасностью полетов (например, создание системы сбора и обработки данных о безопасности полетов, анализ этих данных, разработка стратегий обнаружения опасностей и минимизации рисков в области безопасности полетов и т.д.);

- сертификационные и регулирующие полномочия (полномочия «3-го уровня»), включающие в дополнение к полномочиям 1-го уровня и 2-го уровня: (а) выдачу, продление действия и аннулирование сертификатов, лицензий и разрешений в области гражданской авиации; (б) разработку и принятие нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов.

Полномочия, которыми наделяются региональные международные организации по расследованию авиационных происшествий, также подразделяются на три группы (уровня):

- консультативные полномочия (полномочия «1-го уровня»), включающие предоставление экспертных консультаций по любым вопросам, касающимся расследования авиационных происшествий и инцидентов;

- полномочия «2-го уровня», включающие в дополнение к полномочиям 1-го уровня реализацию программ обучения и повышения квалификации расследователей и экспертов, участвующих в расследованиях авиационных происшествий и инцидентов, а также проведение части расследований авиационных происшествий и инцидентов в соответствии с Приложением 13 («Расследование авиационных происшествий и инцидентов») к Чикагской конвенции;

- полномочия «3-го уровня», включающие в дополнение к полномочиям 1-го уровня и 2-го уровня: проведение полного расследования авиационных происшествий и инцидентов в соответствии с Приложением 13 к Чикагской конвенции и предоставление окончательного отчета о расследовании, включая подготовку соответствующих рекомендаций по обеспечению безопасности полетов.

Кроме трех вышеперечисленных уровней полномочий, осуществляемых региональными международными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, либо органами по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции, возможны случаи, когда государства полностью ликвидируют свои национальные органы управления гражданской авиацией и передают все их полномочия, включая, в том числе, полномочия 3-го уровня, своей региональной международной организации. В настоящее время существует только один такой орган – Восточно-карибское ведомство гражданской авиации (ЕССАА) как институт ОВКГ, однако в будущем не исключено появление подобных организаций и в других регионах.

Объем (уровень) полномочий по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, которыми государства-члены наделяют свои региональные международные организации определяется в учреждающих их международных договорах и зависит от многих политических, экономических и иных факторов, включая уровень развития и потребности воздушного транспорта региона, возможность постоянного финансирования деятельности организации и наличие соответствующих авиационных специалистов в регионе. Между тем, как было отмечено выше, международное авиационное сообщество рассматривает региональные организации и органы по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий в качестве средства, несущего в себе значительный потенциал «для оказания помощи государствам в выполнении ими своих обязательств по обеспечению безопасности полетов,

предусмотренных Чикагской конвенцией, за счет эффекта масштаба и более высокого уровня согласованности...»⁵⁴⁸, и в этой связи передача государствами-членами большего объема полномочий указанным организациям и органам, в целом, повышает эффективность системы контроля обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий в регионе благодаря более рациональному использованию необходимых для этих целей высококвалифицированных кадровых, технических и иных ресурсов.

На сегодняшний день в мире полномочиями 3-го уровня обладают всего лишь четыре региональных международных организации (органа): ЕАСА как агентство Европейского Союза; МАК; АССА как специализированный институт Экономического и валютного сообщества Центральной Африки; и ЕССАА как институт ОВКГ, который при этом, как уже обращалось внимание, осуществляет управление всей гражданской авиацией на территории своих государств-членов вместо их национальных органов⁵⁴⁹. В области контроля за обеспечением безопасности полетов ААМАС, БАГАСОО и УРСАК (как орган ЗАЭВС) наделены полномочиями 2-го уровня в полном объеме, ПАСО, КОКЕСНА (и ее орган АКСА) и КАССОА (как институт ВАС) обладают полномочиями 2-го уровня только частично, а КАССОС осуществляет лишь полномочия 1-го уровня⁵⁵⁰. Полномочия 2-го уровня в области расследования авиационных

⁵⁴⁸ Резолюция Ассамблеи А40-6 (ICAO Doc. 10184).

⁵⁴⁹ По вопросу полномочий перечисленных органов и организаций см.: Articles 75-76, Regulation (EU) of the European Parliament and the Council No. 2018/1139 of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91 (Official Journal of the European Union. No. L 212. 22.08.2019); Статья 7 Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 3 – 7) и пункт 2.1 Положения о Межгосударственном авиационном комитете, утвержденное Советом по авиации и использованию воздушного пространства 19 февраля 1992 года; Articles 22-23, Reglement No. 29/19-UEAC-ASSA-AC-CM fixant les regles communes dans le domaine de l'aviation civile et reorganisant l'Agence pour la Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC), 18 decembre 2019; Articles 4-5, Agreement establishing the Eastern Caribbean Civil Aviation Authority of 21 October 2003 (официальный портал Правительства Антигуа и Барбуда: <https://laws.gov.ag/wp-content/uploads/2018/08/a2003-24.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года).

⁵⁵⁰ По вопросу полномочий перечисленных органов и организаций см.: Article 6, Traite relatif aux Autorites africaines et malgache de l'Aviation civile (ААМАС), 20 janvier 2012 (Journal Officiel de la Republique de Cote d'Ivoire. 15 janvier 2015. P. 70-77); Article 5, Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization Agreement of 30 June 2009 (регистрационный № ИКАО 5462); Article 2, Decision de l'UEMOA No. 06/2019/COM/UEMOA portant creation, organisation et fonctionnement de l'Unite Regionale de Supervision de la Securite et de la Surete de l'Aviation Civile de l'UEMOA (URSAC); Article 7, The Pacific Islands Civil Aviation

происшествий существуют у БАГАИА⁵⁵¹. Таким образом, несмотря на настоятельные призывы ИКАО к государствам-членам по развитию и укреплению региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий в целях наращивания возможностей государств в данной сфере⁵⁵², полномочия, которыми наделены указанные организации и органы, на современном этапе весьма ограничены. Подобное нежелание государств по расширению компетенции региональных международных организаций, в особенности, в направлении предоставления им полномочий 3-го уровня, по-видимому, обусловлено рядом факторов.

С социально-экономической точки зрения многие государства стремятся сохранить контроль за обеспечением безопасности гражданской авиации – отрасли, нередко играющей ведущую роль в их национальной экономике и влияющей на эффективное развитие других ее отраслей (например, гражданская авиация может иметь очень важное значение для развития туризма, торговли и т.п.). Кроме этого, любые негативные события в гражданской авиации, включая крупные авиационные происшествия, могут иметь сильный общественный резонанс, в том числе, на международном уровне.

По политическим соображениям государства также с осторожностью относятся к передаче контроля за безопасностью полетов другим субъектам, поскольку гражданская авиация является для многих государств стратегической отраслью, и ее безопасность рассматривается ими как элемент национальной безопасности.

Safety and Security Treaty of 7 August 2004 (United Nations Treaty Series. Volume 2428. No. 43780. New York, 2011. P. 385-386); Article 5, Protocol on the Establishment of the East African Community Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency of 18 April 2007; Article III, Agreement Establishing the Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS) of 9 May 2008 (регистрационный № ИКАО 5566).

⁵⁵¹ Articles 4-5, Banjul Accord Group Accident Investigation Agency Agreement of 30 June 2009 (регистрационный № ИКАО 5463).

⁵⁵² Резолюция Ассамблеи А40-6 (ICAO Doc. 10184).

На необходимость расширения своих полномочий по контролю за обеспечением безопасности полетов указывают и сами региональные международные организации, в частности, ПАСО (см.: Pacific Aviation Safety Office Strategic Plan 2018-2022. Australia, 2018. P. 25).

На решение государств по наделению региональных международных организаций большими полномочиями в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий могут влиять и особенности международно-правового регулирования деятельности гражданской авиации. Универсальные нормы международного воздушного права, которые содержатся, прежде всего, в Чикагской конвенции и принимаемых в соответствии с ней международных стандартах ИКАО, не запрещая, а в некоторых случаях прямо предусматривая возможность передачи государствами функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий региональным международным организациям⁵⁵³, исходят при этом из того, что обязательства по выполнению данных функций всегда сохраняются за самими государствами. На указанные особенности норм Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО неоднократно обращалось внимание как в международно-правовой доктрине⁵⁵⁴, так и в рамках иных вспомогательных средств определения международно-правовых норм (в частности, резолюции Ассамблеи ИКАО, различные рекомендации и инструктивный материал, касающиеся применения международных стандартов ИКАО, протоколы заседаний Аэронавигационной комиссии ИКАО и др.).

Например, в своей резолюции А29-13 («Улучшение контроля в области безопасности») Ассамблея ИКАО подтвердила, что ответственность отдельно

⁵⁵³ Например, согласно пункту 3.1 Приложения 19 к Чикагской конвенции, государства могут делегировать функции и виды деятельности по управлению безопасностью полетов региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов или региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полетов». Издание второе. ИКАО, 2016. С. 3-1).

В соответствии с пунктом 5.1 Приложения 13 к Чикагской конвенции, государство места события назначает расследование обстоятельств этого авиационного происшествия и несет ответственность за проведение такого расследования, однако оно может передать целиком или частично проведение этого расследования региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Издание тринадцатое. ИКАО, 2024. С. 5-1).

⁵⁵⁴ См., например: Abeyratne R. *Rulemaking in Air Transport. A Deconstructive Analysis*. Springer International Publishing, 2016. P. 111-115; Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. Kluwer Law International, 2009. P. 24.

взятого государства в деле обеспечения контроля за безопасностью является одним из принципов Чикагской конвенции⁵⁵⁵.

Как отмечается в Руководстве по организации контроля за обеспечением безопасности полетов ИКАО, согласно Чикагской конвенции только государство несет ответственность за надзор за обеспечением безопасности полетов, и эту ответственность нельзя переложить на какой-либо региональный орган. Даже если государство делегирует региональной международной организации осуществление конкретных задач и функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, например, проведение проверок для сертификации эксплуатанта, тем не менее «оно должно сохранять у себя минимальные возможности выполнять свои обязательства, предусмотренные Чикагской конвенцией»⁵⁵⁶.

В Руководстве по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов ИКАО указано, что государства-члены ИКАО будут сохранять ответственность за контроль за системой расследования авиационных происшествий в соответствии с Чикагской конвенцией, даже когда фактическое расследование от имени государств проводит соответствующая региональная международная организация⁵⁵⁷.

В качестве сравнения с вышеизложенными положениями следует отметить, что в отдельных случаях Чикагская конвенция прямо предусматривает возможность передачи государством некоторых функций в области обеспечения безопасности полетов и освобождение данного государства от ответственности в отношении этих функций. Так, согласно статье 83 *bis* Чикагской конвенции, если воздушное судно, зарегистрированное ее государством-участником,

⁵⁵⁵ Резолюция Ассамблеи А29-13 (ICAO Doc. 10184).

⁵⁵⁶ Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией». Издание второе. ИКАО, 2011. С. 2-3 (ICAO Doc. 9734 AN/959).

⁵⁵⁷ Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (ICAO Doc. 9946 AN/481). Издание первое. ИКАО. 2011. С. 3-10.

Позиция, согласно которой государства-члены ИКАО должны сохранять контроль за расследованием авиационных происшествий, даже когда фактическое расследование от имени государств проводит соответствующая региональная международная организация, подтверждается и в протоколах заседаний Аэронавигационной комиссии ИКАО (Minutes of the Sixth Meeting of 195th Session of Air Navigation Commission (AN Min. 195-6)).

эксплуатируется в соответствии с договором аренды, фрахтования или взаимного обмена воздушными судами или в соответствии с любым подобным договором эксплуатантом, основное место деятельности которого находится на территории ее другого государства-участника, государство регистрации может по соглашению с таким другим государством-участником передать ему все или часть своих функций и обязанностей как государства регистрации в отношении этого воздушного судна, предусмотренных статьями 12, 30, 31 и 32 а) Чикагской конвенции (а именно, обязанность обеспечивать соблюдение воздушным судном правил полетов; выдача разрешения на использование радиопередающей аппаратуры на борту воздушного судна; выдача сертификата летной годности воздушного судна; выдача удостоверений о квалификации и свидетельств членам летного экипажа воздушного судна); и при этом государство регистрации освобождается от ответственности в отношении переданных функций и обязанностей⁵⁵⁸. Однако, как видно из содержания статьи 83 *bis* Чикагской конвенции, она распространяется лишь на случаи, когда воздушное судно базируется и эксплуатируется вне территории государства его регистрации, и применяется к передаче функций от одного государства другому государству, но не региональной международной организации.

Таким образом, государства как единственные участники Чикагской конвенции будут продолжать нести свои международно-правовые обязательства в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий вне зависимости от передачи функций в этой сфере региональным международным организациям. В свою очередь, сами региональные международные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, по мнению профессора Д. Саруши, в таком случае могут рассматриваться в качестве «агентов» своих государств-членов, выполняя свои функции от их имени⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Статья 83 *bis* Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁵⁵⁹ Sarooshi D. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford University Press, 2005. P. 28-32.

Важно также учитывать, что права и обязанности государств по регулированию деятельности гражданской авиации на своей территории, включая осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов, непосредственно вытекают из важнейшего принципа, который лежит в основе современного международного воздушного права и Чикагской конвенции – принципа полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией⁵⁶⁰. Поскольку суверенитет в отношении воздушного пространства, как и суверенитет в целом, является признаком, присущим только государству, то и связанные с данным признаком права и обязанности будут всегда сохраняться за самим государством.

Думается, наделение региональных международных организаций более широкими полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, и в частности, полномочиями 3-го уровня, сможет быть достигнуто после принятия следующих мер организационно-правового и экономического характера:

- внесение изменений в учредительные акты региональных международных организаций, предоставляющих им право выполнять более широкие функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в частности, в рамках полномочий 3-го уровня, на основании двусторонних соглашений, заключаемых с теми государствами-членами, которые желают и готовы передать им данные функции;
- повышение финансовой стабильности региональных международных организаций за счет предоставления возможности увеличения взноса в их бюджет для отдельных более экономически развитых государств-членов, заинтересованных в поддержании уровня безопасности полетов в своем регионе на должном уровне; в свою очередь, для государств-членов, вносящих большой взнос в бюджет региональной международной организации ее учредительным

⁵⁶⁰ По вопросу содержания принципа суверенитета государства в отношении воздушного пространства над его территорией, например, см.: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 42-43; Truxal S. Economic and Environmental Regulation of International Aviation. From International to Global Governance. New York: Routledge, 2017. P. 56-59.

актом могут быть предоставлены более широкие права при принятии определенных решений ее органами, например, посредством введения принципа взвешенного голосования⁵⁶¹;

- оказание со стороны ИКАО и развитых авиационных государств организационной поддержки (помощи) региональным международным организациям в целях усиления их ресурсов, необходимых для выполнения более широких функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий (например, обучение или повышение квалификации инспекторов по контролю за безопасностью полетов и расследователей авиационных происшествий, консультирование по различным вопросам деятельности данной организации и т.п.).

Реализация вышеперечисленных мер совместно региональными международными организациями и их государствами-членами при поддержке ИКАО позволит усилить возможности данных региональных организаций по выполнению функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и предоставит им большую гибкость в осуществлении указанных функций. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются со стороны ИКАО. Например, в рамках Всеобъемлющего регионального плана осуществления проектов по безопасности полетов в Африке (План АФИ), одобренного еще на 36-й сессии Ассамблеей ИКАО, в настоящее время оказывается необходимая поддержка региональным международным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов и региональным международным организациям по расследованию авиационных происшествий в Африке, включающая, в том числе, помощь в подготовке инспекторов по безопасности полетов и других специалистов⁵⁶².

⁵⁶¹ Принцип взвешенного голосования, например, применялся при принятии решений в Совете Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), а также применяется в Комиссии Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль).

Более подробно по вопросу применения принципа взвешенного голосования в практике международных межправительственных организаций см.: Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. P. 551-559.

⁵⁶² Всеобъемлющий региональный план осуществления проектов по безопасности полетов в Африке (План для региона «АФИ» (Africa and Indian Ocean (AFI)) был одобрен на 36-й сессии Ассамблеи ИКАО (Резолюция Ассамблеи А36-1 (ICAO Doc. 9902)).

Соответствующие рекомендации по поддержке гражданской авиации тихоокеанских малых островных развивающихся государств, которые направлены также на реформирование и усиление ПАСО, были одобрены Советом ИКАО на его 218-й сессии 20 ноября 2019 года⁵⁶³. Важно, чтобы указанные инициативы ИКАО продолжали успешно развиваться и распространяться на другие регионы.

Проблемы членства в региональных международных организациях в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

Почти во всех региональных международных организациях, в чью компетенцию входят вопросы обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, членами являются только государства, для которых установлены одинаковые права и обязанности. Лишь в ААМАС членство открыто также для международных организаций региональной экономической интеграции, если в их состав входят сами государства-члены ААМАС, а в КАССОС возможен прием в качестве ассоциированных членов самоуправляющихся территорий Карибского бассейна⁵⁶⁴. В последнем случае ассоциированные члены КАССОС могут присоединиться к его учредительному акту – Соглашению о создании Карибской системы контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности 2008 года, вправе участвовать в работе Правления КАССОС, состоящего из всех его государств-членов, но не обладают правом голоса в этой региональной международной организации. В ПАСО для отдельных государств (например, Австралия, Новая Зеландия и Фиджи) также возможно

По поводу реализации Плана АФИ см.: рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Поддержка дальнейшей реализации Всеобъемлющего плана осуществления проектов по безопасности полетов в Африке План АФИ» (ICAO Doc. A40-WP/319 EX/131. 09.08.2019).

⁵⁶³ Краткое изложение решений Совета. 218-я сессия (C-DEC 218/3, 22/11/19).

⁵⁶⁴ Article 32, Traite relative aux Autorites africaines et malgache de l'Aviation civile (AAMAC), 20 janvier 2012. Article IV, Agreement Establishing the Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS) of 9 May 2008.

ассоциированное членство, предполагающее участие в работе органа ПАСО – Совета, но не предоставляющее право голоса⁵⁶⁵.

Как уже отмечалось, наибольшее количество государств-членов объединяют региональные международные авиационные организации с более широкой компетенцией - АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО. За исключением ЕКАК, членство в данных международных организациях открыто почти без каких-либо ограничений для любых государств соответствующего региона, под которым при этом понимается весь континент (например, членом АФКАК может стать любое государство Африки, являющееся членом ООН)⁵⁶⁶, либо достаточно большой с географической точки зрения регион Земного шара (например, членом ЛАКАК может стать любое государство Латинской Америки, включающей в себя территории Южной Америки, Центральной Америки, Карибского бассейна и Мексики)⁵⁶⁷. В случае же с ЕКАК ее Устав устанавливает более жесткие требования, которые должны быть выполнены для того, чтобы государство могло стать ее членом⁵⁶⁸:

- государство, претендующее на членство в ЕКАК, должно быть членом ИКАО, а вся его территория или хотя бы ее часть должны находиться в Европе;

- должно быть единогласное решение действующих государств-членов ЕКАК о принятии в ее состав нового члена;

- государство, претендующее на членство в ЕКАК, должно выполнять также ряд дополнительных требований, включая независимость в вопросах регулирования деятельности гражданской авиации, участие в Соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 года, и соответствие его национальных нормативно-правовых актов в области безопасности полетов и авиационной безопасности целям ЕКАК, но при этом, согласно Уставу ЕКАК,

⁵⁶⁵ Article 6, The Pacific Islands Civil Aviation Safety and Security Treaty of 7 August 2004 (United Nations Treaty Series. Volume 2428. No. 43780. New York, 2011. P. 385-386).

⁵⁶⁶ Article 19, Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009.

⁵⁶⁷ Article 2, Statute of the Latin American Civil Aviation Commission (LACAC) of 14 December 1973 (ICAO Bulletin. 1974. No. 3. P. 33).

⁵⁶⁸ Article 2 and Appendix, European Civil Aviation Conference Constitution of 1993 (ECAC.CEAC Doc. No. 20. 9th Edition).

при принятии решения о членстве государства в ЕКАК ее действующие члены могут допустить, по своему усмотрению, возможность невыполнения части перечисленных дополнительных требований.

В специализированных региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов членский состав значительно более ограничен и включает от 6 до 18 государств. Членство государств в этих международных организациях ограничивается различными условиями, включая, в частности:

- необходимость получения согласия большинства или всех действующих государств-членов организации для вступления в нее нового члена (например, в ААМАС, ПАСО и МАК);

- принадлежность государства к определенному географическому региону (например, членство в ОВКГ с ее институтом ЕССАА открыто только для государств Карибского бассейна);

- необходимость участия государства в каком-либо дополнительном международном договоре, с которым связана деятельность соответствующей региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов (например, в случае членства в БАГАСОО, БАГАИА и КАССОС), для приобретения и сохранения членства в этой региональной международной организации⁵⁶⁹.

В международных организациях региональной экономической интеграции, в составе которых есть орган по контролю за обеспечением

⁵⁶⁹ Например, для членства в БАГАСОО и БАГАИА государство должно быть также участником Банджульского договора от 29 января 2004 года (как уже отмечалось, данный международный договор регулирует более широкий круг вопросов, связанных с авиаперевозками и либерализацией коммерческой деятельности воздушного транспорта), а выход из последнего автоматически влечет выход государства из Соглашения о создании БАГАСОО 2009 года и Соглашения о создании БАГАИА 2009 года (Articles 2 and 21, Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization Agreement of 30 June 2009; Articles 2 and 19, Banjul Accord Group Accident Investigation Agency Agreement of 30 June 2009).

Для членства в КАССОС государству необходимо быть членом Карибского Сообщества, учрежденного и функционирующего на основании Пересмотренного Договора Чагуарамас о создании Карибского Сообщества, включая Единый рынок и экономику КАРИКОМ 2001 года, поскольку КАССОС одновременно является учреждением Карибского Сообщества (Article IV, Agreement Establishing the Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS) of 9 May 2008).

безопасности полетов, их учредительные акты устанавливают для государств еще более сложные условия приобретения в них членства, что, конечно, вполне объяснимо с учетом комплексного характера экономических и иных отношений, регулируемых в рамках этих региональных организаций.

Хотя, как было сказано, большинство указанных выше региональных международных организаций обуславливают членство в них принадлежностью государства к определенному географическому региону, существует ряд организаций (в частности, ААМАС, ПАСО, МАК), чьи учредительные акты формально допускают прием в их члены любого государства, вне зависимости от региональной принадлежности, но при условии согласия всех или большинства существующих членов организации. Фактически на сегодняшний день членство в ААМАС, ПАСО и МАК ограничивается государствами соответствующих регионов (например, членами ПАСО являются только островные государства тихоокеанского региона), однако, как представляется, содержащаяся в учреждающих их международных договорах формальная возможность присоединения любого государства в последующем может стать причиной не всегда обоснованного и полезного для этих организаций расширения их членского состава без учета региональной специфики.

В настоящее время одной из актуальных проблем, связанных с деятельностью региональных международных организаций в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, является одновременное членство государств в нескольких подобных организациях. При этом важно разделять одновременное членство государств в региональных международных организациях с совпадающей и несовпадающей компетенцией.

Примеры членства государств одновременно в региональных международных авиационных организациях с широкой компетенцией, с одной стороны, и в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, либо в международных организациях региональной экономической интеграции, в составе которых есть орган по контролю за

обеспечением безопасности полетов, с другой стороны, существуют почти во всех регионах. Так, все государства-члены ЕС (и, следовательно, члены его агентства ЕАСА), некоторые государства-члены МАК также являются членами ЕКАК, все государства-члены БАГАСОО, БАГАИА, ААМАС, ВАС, ЗАЭВС и СЕМАК - членами АФКАК, и два из них (Мавритания и Коморские Острова) – еще и членами АКАО. Некоторые государства-члены КАССОС (Ямайка) и все государства-члены КОКЕСНА состоят в членстве ЛАКАК. Поскольку к сфере деятельности ЕКАК, АФКАК, АКАО и ЛАКАК относится лишь координация общих вопросов обеспечения безопасности полетов, и они не выполняют непосредственно функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов, делегированных им государствами-членами, их компетенция не пересекается с компетенцией перечисленных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, действующих в соответствующих регионах. В этой связи членство государств в ЕКАК, АФКАК, АКАО и ЛАКАК одновременно с членством в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий не вызывает проблем, а напротив, позволяет более широкому кругу государств региона координировать вопросы безопасности полетов с учетом других аспектов деятельности гражданской авиации (например, экономические аспекты развития воздушных перевозок, совершенствование аэронавигационных средств, защита окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации и т.д.).

Что касается случаев членства государств одновременно в двух региональных международных организациях с совпадающей компетенцией, то они имеют место в Африке и регионе Карибского бассейна. Например, в Африке государства-члены СЕМАК (в составе которого есть Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА)), государства-члены ЗАЭВС (органом которого является Региональное управление по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной

безопасности в гражданской авиации (УРСАК)) и государства-члены Сообщества развития Юга Африки (в рамках которого в настоящее время идет процесс создания органа по контролю за обеспечением безопасности полетов) также являются членами ААМАС, а Объединенная Республика Танзания состоит как в членстве Сообщества развития Юга Африки, так и в ВАС (в составе которого действует Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА)). В регионе Карибского бассейна государства-члены ОВКГ (с её институтом ЕССАА) одновременно состоят в членстве КАССОС.

Проблема одновременного членства государств в двух региональных международных организациях с совпадающей компетенцией в области контроля за обеспечением безопасности полетов особенно остро стоит в Африке. Неслучайно, в резолюциях Ассамблеи ИКАО, документах АФКАК и Африканского союза африканские государства неоднократно призывались не становиться членом более одной региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов во избежание дублирования предоставляемого обслуживания и повышения эффективности работы⁵⁷⁰. Острота указанной проблемы связана с рядом обстоятельств правового, экономического и организационного характера.

Во-первых, членство государств более чем в одной региональной международной организации, обладающей компетенцией по контролю за обеспечением безопасности полетов, потенциально может привести к коллизии международно-правовых обязательств данных государств, то есть к ситуации, когда государство будет поставлено перед необходимостью выполнения противоречащих друг другу решений двух региональных организаций по одному и тому же вопросу. Например, правила и процедуры в области сертификации и обеспечения безопасности полетов, принятые ААМАС, либо результаты аудитов

⁵⁷⁰ Резолюция Ассамблеи А38-7 (ICAO Doc. 10184).

Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Поддержка и помощь региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) в регионе Африки и Индийского океана (AFI)» (ICAO Doc. A40-WP/153 TE/59. 31.07.2019).

ААМАС своих государств-членов по соблюдению правил и процедур в сфере безопасности полетов могут вступить в противоречие с аналогичными правилами, процедурами и результатами аудитов АССА или УРСАК. При этом поскольку решения АССА как института СЕМАК, решения УРСАК как органа ЗАЭВС и решения и акты ААМАС обязательны для их государств-членов в соответствии с учреждающими их международными договорами, возникает вопрос, каким образом государства, одновременно состоящие в членстве СЕМАК и ААМАС, либо ЗАЭВС и ААМАС, смогут выполнить в полном объеме свои обязательства по соблюдению противоречащих друг другу решений всех этих организаций. Ни Договор о Полномочных авиационных органах Африки и Мадагаскара (ААМАС), ни договоры, учреждающие СЕМАК и ЗАЭВС, не содержат каких-либо положений, прямо регулирующих подобную коллизионную ситуацию.

Договор об Экономическом и валютном сообществе Центральной Африки (СЕМАК) 2009 года и Договор о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС) 2003 года, устанавливая обязательность решений органов и институтов СЕМАК и ЗАЭВС, содержат положения, прямо обязывающие государств-членов воздерживаться от действий, препятствующих применению данных договоров и принимаемых во исполнение их решений и правовых актов, а также положения, предусматривающие механизм привлечения к ответственности государств-нарушителей установленных обязательств (в частности, посредством процедуры обращения, соответственно, в Суд СЕМАК и в Суд ЗАЭВС). В этой связи, маловероятно, что государства-члены СЕМАК и ЗАЭВС откажутся от исполнения решений и правовых актов АССА и УРСАК в пользу решений ААМАС.

Конечно, учитывая, что правила, процедуры и решения региональных международных организаций и самих государств в области обеспечения безопасности полетов в той или иной степени направлены на внедрение международных стандартов ИКАО, принимаемых на основании Чикагской конвенции, теоретически сама проблема противоречий между правилами,

процедурами и решениями этих региональных организаций могла бы быть исключена, если бы они полностью соответствовали указанным универсальным международным стандартам. Однако на практике ввиду сложности и не всегда точных формулировок самих международных стандартов ИКАО, а также причин экономического и иного характера, к сожалению, уровень их внедрения в различных государствах и регионах далеко не одинаков, что, в свою очередь, приводит к отсутствию, в особенности, в Африке, максимальной степени единообразия правил, стандартов и процедур в сфере безопасности полетов, предусмотренной статьей 37 Чикагской конвенции.

Представляется, что в случае реального возникновения противоречий между правилами, процедурами и решениями ААМАС и СЕМАК, либо ААМАС и ЗАЭВС, наиболее эффективно данная проблема сможет быть разрешена только Судом СЕМАК и Судом ЗАЭВС, в частности, посредством толкования и применения Договора об Экономическом и валютном сообществе Центральной Африки (СЕМАК) и Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС). Более радикальным вариантом разрешения указанной проблемы мог бы стать выход государств-членов СЕМАК и ЗАЭВС из ААМАС, что формально допускается статьей 33 Договора о Полномочных авиационных органах Африки и Мадагаскара (ААМАС), но может быть неприемлемо для некоторых государств, например, по политическим соображениям.

На сегодняшний день во избежание возможных коллизий между компетенцией ААМАС, СЕМАК и ЗАЭВС в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов, вытекающих из одновременного членства государств в этих региональных международных организациях, ААМАС, СЕМАК и ЗАЭВС заключили друг с другом соглашение о сотрудничестве, в соответствии с которым ААМАС обязуется выполнять функции по контролю за обеспечением безопасности полетов только в отношении деятельности аэронавигационных служб, а СЕМАК и ЗАЭВС осуществляют аналогичные функции в отношении всех остальных видов деятельности гражданской авиации государств-членов (например, вопросы сертификации авиационной техники и аэродромов,

обеспечение повышения квалификации авиационного персонала и т.д.)⁵⁷¹. Однако, думается, что указанное соглашение следует рассматривать исключительно в качестве временной меры, вызывающей при этом большие сомнения с международно-правовой точки зрения, поскольку, вряд ли, предметная компетенция, предоставленная международной межправительственной организации на основании ее учредительного акта, то есть международного договора, заключенного государствами, может быть ограничена самой организацией в рамках ее договора с другими международными организациями.

Во-вторых, одновременное членство государств в нескольких региональных международных организациях в области контроля за обеспечением безопасности полетов усугубляет проблему их стабильного финансирования ввиду регулярных задержек в уплате взносов в их бюджет со стороны государств-членов, многие из которых сами находятся в тяжелом экономическом положении⁵⁷². При этом если одни и те же африканские государства, не готовые к постоянному финансированию региональных международных организаций в области контроля за обеспечением безопасности полетов, одновременно становятся членами нескольких подобных организаций, каждая из них, вполне ожидаемо, столкнется с финансовыми трудностями.

И, наконец, в-третьих, дефицит квалифицированных авиационных специалистов, способных выполнять функции по контролю за обеспечением безопасности полетов на африканском континенте, значительно осложняет деятельность региональных международных организаций, которые наделены данными функциями, и которые на фоне недостатка финансирования вынуждены участвовать в «конкурентной борьбе» за квалифицированные кадры как друг с другом, так и с самими государствами⁵⁷³. Членство одних и тех же

⁵⁷¹ Section 2, Protocole d'accord sur la cooperation en matiere de supervision de la securite entre les AAMAC, la CEMAC et l'UEMOA, 27 mai 2014.

⁵⁷² Report on the ICAO Evaluation of Regional Safety Oversight Organizations. ICAO. November 2017. P. 9-10.

⁵⁷³ Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Поддержка и помощь региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) в регионе Африки и Индийского океана (AFI)» (ICAO Doc. A40-WP/153 TE/59. 31.07.2019).

государств в нескольких подобных региональных международных организациях лишь усугубляет указанную проблему.

В целом, подводя итог анализа вопросов одновременного членства государств в нескольких региональных международных организациях с совпадающей компетенцией в области контроля за обеспечением безопасности полетов, следует отметить, что, конечно, любое государство как суверенное образование вправе самостоятельно решать вопрос о членстве в той или иной международной авиационной организации при условии совместимости принимаемых им на себя международно-правовых обязательств с Чикагской конвенцией и с учетом ограничений в отношении членства, которые могут быть установлены учредительными актами соответствующих международных организаций (например, принадлежность государства к определенному региону и т.д.). В этой связи ни в коей мере не преуменьшая значение принципа суверенного равенства государств, в качестве возможного варианта решения проблемы дублирования членства в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий могло бы стать включение в международные договоры, учреждающие данные организации, более жестких условий вступления в них новых государств-членов. Положения указанных международных договоров (учредительных актов) могли бы предусматривать, что условия членства в соответствующей региональной международной организации согласуются отдельно с каждым государством и должны быть направлены, в том числе, на исключение потенциальных случаев коллизии международно-правовых обязательств данных государств (например, перед вступлением или незамедлительно после вступления в такую региональную международную организацию на государство может быть возложена обязанность выйти из другой региональной организации с такой же компетенцией).

Таким образом, несмотря на очевидные преимущества и важное значение регионального сотрудничества государств для повышения уровня безопасности

полетов в гражданской авиации, на сегодняшний день дальнейшее развитие данного сотрудничества зависит от успешного решения следующих проблем:

- необходимость совершенствования международно-правовой базы (например, международные договоры, решения международных организаций и др.) учреждения и деятельности региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в том числе, в направлении расширения их полномочий по выполнению более сложных и значимых функций в области контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий и инцидентов для их государств-членов (например, сертификация авиационной техники и других объектов гражданской авиации, осуществление полного расследования авиационных происшествий и т.д.);

- ограничение случаев одновременного членства одних и тех же государств в нескольких региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, например, за счет включения в международные договоры, учреждающие данные региональные организации, более жестких условий вступления в них государств;

- обеспечение более стабильного финансирования деятельности региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в частности, за счет предоставления возможности увеличения взноса в их бюджет для отдельных более экономически развитых государств-членов, которым учредительным актом региональной международной организации могут быть даны более широкие права при принятии определенных решений ее органами (например, посредством введения принципа взвешенного голосования);

- обучение и повышение квалификации большего числа специалистов, выполняющих инспекторские функции в области контроля за обеспечением безопасности полетов и функции по расследованию авиационных происшествий

и инцидентов, что создаст предпосылки для делегирования государствами соответствующим региональным международным организациям указанных функций в большем объеме и, в свою очередь, расширит полномочия данных организаций.

Представляется, что решение вышеперечисленных проблем, в частности, на основе вышеизложенных рекомендаций, позволит повысить эффективность и привлекательность различных форм регионального сотрудничества в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий для более широкого круга государств.

3.2. Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества в сфере обслуживания воздушного движения⁵⁷⁴

Предпосылки регионального сотрудничества государств в сфере обслуживания воздушного движения

Развитие и либерализация регулирования международных воздушных сообщений и, как следствие, увеличение объемов международных авиаперевозок и все более активное использование авиации в различных целях неизбежно приводят к интенсивности движения воздушных судов в воздушном пространстве нашей планеты и соответствующей необходимости упорядочения этого воздушного движения. В этой связи на современном этапе безопасное и эффективное выполнение международных полетов как в пределах территорий государств, так и в воздушном пространстве над открытым морем в большинстве

⁵⁷⁴ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Международно-правовые аспекты регионального сотрудничества в области обслуживания воздушного движения// Законодательство. 2023. № 4. С. 71-79; Баталов А.А. Опыт международного сотрудничества в сфере обслуживания воздушного движения в Европе: от Евроконтроля к Единому европейскому небу// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 2. С. 96-107; Баталов А.А. Коммерциализация и приватизация обслуживания воздушного движения: проблемы и перспективы// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 4. С. 307-313; Баталов А.А. Некоторые вопросы ответственности в международном воздушном праве в свете авиакатастрофы над Боденским озером 1 июля 2002 г.// Российский юридический журнал. 2022. № 4. С. 29-39.

случаев сложно себе представить без надлежащего обслуживания воздушного движения (ОВД). Согласно статье 28 Чикагской конвенции, каждое из участвующих в ней государств обязуется, насколько оно сочтет это возможным, «предоставлять на своей территории аэропорты, радио- и метеорологические службы и другие аэронавигационные средства для содействия международной аэронавигации в соответствии со стандартами и практикой, рекомендуемыми или устанавливаемыми время от времени в соответствии с настоящей Конвенцией»⁵⁷⁵. Стандарты и рекомендуемая практика, принимаемые Советом ИКАО и относящиеся к ОВД, закреплены, прежде всего, в Приложении 11 к Чикагской конвенции, которое охватывает вопросы установления органов и служб, необходимых для обеспечения безопасного, упорядоченного и быстрого потока воздушного движения, разграничивает отдельные виды ОВД (диспетчерское обслуживание, полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение), устанавливает классификацию воздушного пространства в зависимости от ОВД. В соответствии с указанным Приложением 11 задачами ОВД являются: (а) предотвращение столкновений между воздушными судами; (б) предотвращение столкновений воздушных судов, находящихся на аэродроме, с препятствиями на нем; (в) ускорение и поддержание упорядоченного потока воздушного движения; (г) предоставление консультаций и информации, необходимых для обеспечения безопасного и эффективного производства полетов; (д) уведомление соответствующих организаций о воздушных судах, нуждающихся в помощи поисково-спасательных служб, и оказание таким организациям необходимого содействия⁵⁷⁶. Стандарты и рекомендуемая практика, содержащиеся в Приложении 11 к Чикагской конвенции, дополняются правилами аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения»

⁵⁷⁵ Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁵⁷⁶ Приложение 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». Издание пятнадцатое. ИКАО, 2018. С. 2-2.

(PANS-ATM)⁵⁷⁷, утверждаемыми Советом ИКАО, а также положениями соответствующих дополнительных региональных правил ИКАО.

Для организации ОВД государствами осуществляется ряд мероприятий, включая разграничение воздушного пространства, то есть определение в нем воздушных трасс, районов, зон и других структурных элементов, в пределах которых организуется ОВД соответствующего вида, а также создание органов, на которые возлагается непосредственное обслуживание воздушного движения, в том числе международных полетов⁵⁷⁸. Решения государств относительно организационной структуры, посредством которой будут обеспечиваться ОВД и иные другие виды аэронавигационного обслуживания, будут зависеть от многих факторов, включая структуру воздушного пространства, требования авиационной отрасли, источники финансирования и т.д.. В мировой практике существуют различные организационно-правовые формы систем ОВД, как структурно непосредственно связанные с государственным аппаратом и государством в целом, так и основанные на участии частного капитала⁵⁷⁹. При этом увеличение интенсивности воздушного движения, в котором участвуют многие виды летательных аппаратов (как пилотируемых, так и беспилотных), усложнение и повышение стоимости авиационной техники и оборудования для ОВД, ужесточение требований к обеспечению безопасности полетов и точности аэронавигации ставят государства перед необходимостью постоянного совершенствования и привлечения все больших инвестиций в системы ОВД и одновременного поиска более эффективных форм развития и эксплуатации данных систем. Для решения указанных задач государства используют различные подходы.

Так, тенденцией последних двух-трех десятилетий являются изменения структур владения и управления органами ОВД во многих государствах,

⁵⁷⁷ Документ 4444. Правила аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения». Издание шестнадцатое. ИКАО, 2016.

⁵⁷⁸ Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. С. 190.

⁵⁷⁹ Более подробно о различных организационно-правовых формах систем управления воздушным движением см.: Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М.: Российский университет дружбы народов, 2013. С. 92-94.

результатом которых стали коммерциализация и в некоторых случаях приватизация ОВД. Если ранее почти повсеместно органы ОВД представляли собой часть государственного аппарата, то в настоящее время во многих государствах созданы автономные субъекты хозяйственной деятельности – коммерческие организации, обеспечивающие ОВД и иные виды аэронавигационного обслуживания. В большинстве случаев право собственности на объекты ОВД и иное имущество указанных автономных коммерческих организаций сохраняется за государством⁵⁸⁰, однако на сегодняшний день в различных регионах имеет место и приватизация имущества и объектов ОВД, то есть их отчуждение из государственной собственности в собственность физических или юридических лиц, а также существуют другие примеры участия частного сектора (частного капитала) в предоставлении ОВД, например, с использованием механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений⁵⁸¹. Таким образом, ОВД и иные виды аэронавигационного обслуживания начинают рассматриваться больше не как исключительно государственная функция, а в качестве особого вида услуг, предоставляемых операторами на коммерческой основе.

Следует отметить, что создание автономных коммерческих организаций по ОВД и другим видам аэронавигационного обслуживания оценивается в целом как позитивный процесс. В исследованиях ИКАО, касающихся экономических аспектов аэронавигационного обслуживания, обращается внимание, в частности, на преимущества таких автономных организаций (например, обеспечение

⁵⁸⁰ Например, в Российской Федерации ОВД обеспечивается федеральным государственным унитарным предприятием «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»). Полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» осуществляет Федеральное агентство воздушного транспорта (см. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации № 396 от 30 июля 2004 года (Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3343); Приказ Федерального агентства воздушного транспорта № 429-П «Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» от 25 мая 2018 года (информационно-правовая система «Консультант Плюс»)).

⁵⁸¹ Например, приватизация аэронавигационной службы имела место в Канаде. Организация «Нав Канада» (NAV Canada) находится под контролем пользователей аэронавигационных услуг – авиакомпаний – путем их членства в совете директоров.

Другим примером приватизации является аэронавигационная служба Великобритании UK NATS.

прозрачности реинвестирования средств, полученных от использования аэронавигационных ресурсов, в эксплуатацию и развитие материально-технической базы; уменьшение финансовой нагрузки на государство; предоставление доступа к рынку частного капитала)⁵⁸².

Вместе с тем, несмотря на определенную коммерциализацию ОВД и аэронавигационного обслуживания посредством создания автономных коммерческих организаций, на современном этапе большинство государств все же достаточно осторожно подходят к дальнейшей приватизации в этом секторе и предпочитают сохранять государственную собственность и контроль в отношении имущества и объектов ОВД. Подобный подход, с одной стороны, подвергается критике некоторыми специалистами по экономическому регулированию ОВД, которые утверждают, что излишний государственный контроль и недостаток либерализации в отрасли ОВД приводят к ее экономической неэффективности, отсутствию в ней конкуренции, завышенной стоимости аэронавигационного обслуживания и замедляют технологический прогресс в ОВД⁵⁸³. Однако, с другой стороны, осторожность государств в отношении приватизации и либерализации ОВД во многом объясняется тем, что аэронавигационное обслуживание рассматривается как тесно связанное с безопасностью полетов воздушных судов и как затрагивающее аспекты национальной обороны и суверенитета государства над своим воздушным пространством⁵⁸⁴. Неслучайно, даже США – государство, исторически и активно поддерживающее принципы свободного рынка в области воздушного транспорта, предпочитает сохранять функцию ОВД за государственной службой, входящей в состав Федеральной авиационной администрации, а отдельные попытки приватизации системы ОВД пока не увенчались успехом⁵⁸⁵.

⁵⁸² Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания. Издание пятое. ИКАО, 2013. С. 2-5 – 2-6 (ICAO Doc. 9161).

⁵⁸³ The case for liberalizing air traffic control. The ATM Policy Institute. 2016. P. 1-5.

⁵⁸⁴ Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Издание первое. ИКАО, 2012. С. 3-7 (ICAO Doc. 9980).

⁵⁸⁵ Более подробно о попытках приватизации системы ОВД США см.: Ross W. Neher ATC Privatization: A Solution in Search of a Problem// Journal of Air Law and Commerce. 2018. Vol. 83.

Кроме этого, опыт отдельных стран, включая членов Европейского Союза, по приватизации организаций по ОВД и аэронавигационному обслуживанию не всегда является положительным, а иногда даже приводит к крайне негативным последствиям. Например, косвенной причиной одной из самых крупных авиакатастроф нынешнего столетия - столкновения 1 июля 2002 года в небе над Германией вблизи Боденского озера (город Юберлинген) пассажирского самолета «Ту-154М» авиакомпании «Башкирские авиалинии» и грузового самолета «Боинг 757-200» авиакомпании «DHL» - стали системные проблемы в деятельности приватизированной коммерческой организации «Скайгайд» (Skyguide), которая осуществляла управление воздушным движением в этом районе, и которая на протяжении многих лет постоянно пыталась снизить свои расходы, в том числе на оплату труда диспетчеров и иного персонала.

Более того, как показывают современная судебная практика и документы ИКАО, делегирование государствами частным лицам своих функций по обеспечению ОВД, основанных на соответствующих обязательствах государств в рамках Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО, не освобождает эти государства от международно-правовой ответственности в случае нарушения данных международно-правовых обязательств, а действия вышеуказанных частных лиц присваиваются самому государству в порядке, предусмотренном нормами о международной ответственности государств⁵⁸⁶.

Следовательно, для государств очень важно не только повысить экономическую эффективность функционирования и обеспечить развитие систем ОВД, но и сохранить должный уровень безопасности полетов. В этой связи дополнением, а в некоторых случаях альтернативой коммерциализации и приватизации органов ОВД может являться более активное сотрудничество нескольких государств по обеспечению ОВД в отдельном регионе. В документах ИКАО подчеркивается важность совместных усилий государств для целей повышения эффективности системы организации воздушного движения. Так, в

⁵⁸⁶ Lake Constance Mid-Air Collision: Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany // Air & Space Law. 2007. No. 1. P. 75-79; Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Издание первое. ИКАО, 2012. С. 4-1 (ICAO Doc. 9980).

общих положениях Приложения 11 к Чикагской конвенции прямо предусматривается возможность передачи одним государством ответственности за организацию и обеспечение обслуживания воздушного движения над своей территорией другому государству по обоюдному соглашению⁵⁸⁷. В сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации, принятом Ассамблеей ИКАО, указывается на то, что государствам следует по мере необходимости рассматривать вопрос о совместном создании единого поставщика ОВД, ответственного за обеспечение ОВД в воздушном пространстве над территориями двух или нескольких государств, либо над открытым морем⁵⁸⁸. В международно-правовой доктрине также отмечается, что международный орган ОВД как форма организации обслуживания «позволяет более рационально разместить и использовать средства связи и радиотехнического обеспечения полетов, улучшить координацию и управление воздушным движением, сократить количество органов ОВД и т.д.»⁵⁸⁹.

Многостороннее сотрудничество государств в области ОВД на региональном уровне имеет наиболее длительную историю, по сравнению с региональным сотрудничеством по другим вопросам международного воздушного права (контроль за обеспечением безопасности полетов, расследование авиационных происшествий, регулирование коммерческой деятельности воздушного транспорта и др.), и на сегодняшний день осуществляется как в договорной, так в институциональной формах - в рамках региональных международных межправительственных организаций. С точки зрения целей и решаемых задач региональное сотрудничество государств может ограничиваться лишь вопросами координации и обмена информацией между органами ОВД, либо включать в себя создание полноценного международного органа ОВД, осуществляющего функции по непосредственному обеспечению

⁵⁸⁷ Приложение 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». Издание пятнадцатое. ИКАО, 2018. С. 2-1.

⁵⁸⁸ Резолюция А41-10 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

⁵⁸⁹ Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. С. 194.

См. также: Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 235-237.

ОВД в регионе. К международным межправительственным организациям, выполняющим роль такого регионального международного органа ОВД, относятся Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА)⁵⁹⁰, Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА)⁵⁹¹ и Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль).

Ниже рассмотрим более подробно каждую из указанных форм регионального сотрудничества по ОВД.

Договорные формы регионального сотрудничества в области ОВД

Региональное сотрудничество государств в договорной форме, без создания каких-либо институциональных механизмов, осуществляется по различным вопросам, касающимся ОВД и безопасности аэронавигации. В частности, такие международные договоры могут устанавливать процедуры координации между органами ОВД в смежных районах полетной информации при необходимости оказания помощи гражданским воздушным судам, находящимся в аварийной обстановке, регламентировать координацию действий соответствующих органов по согласованию порядка использования воздушного пространства государств-участников и т.д.⁵⁹².

Отдельного внимания заслуживает международное договорное регулирование регионального сотрудничества по вопросам использования воздушного пространства и ОВД с участием Российской Федерации в уже упоминавшемся выше Минском соглашении 1991 года⁵⁹³, а также в Соглашении об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 года (далее –

⁵⁹⁰ Аббревиатура АСЕКНА — русскоязычный вариант французской аббревиатуры ASECNA, обозначающей наименование организации Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar

⁵⁹¹ Аббревиатура КОКЕСНА — русскоязычный вариант испанской аббревиатуры COCESNA, обозначающей наименование организации Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea.

⁵⁹² См., например: Соглашение между районным диспетчерским центром Хабаровск, районным диспетчерским центром Анкоридж и районным диспетчерским центром Токио от 19 ноября 1985 года, а также Меморандум о договоренности между СССР, США и Японией относительно повышения безопасности полетов в северной части Тихого океана от 29 июля 1986 года (Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М.: Российский университет дружбы народов, 2013. С. 194-201).

⁵⁹³ Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 3 – 7).

«Ташкентское соглашение 1992 года»⁵⁹⁴. Указанные соглашения содержат, на первый взгляд, достаточно прогрессивные и полезные положения, касающиеся управления воздушным движением:

- воздушное пространство государств-участников, а также районы открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, ОВД возложено на бывший СССР, в целях организации, выполнения полетов и управления воздушным движением воздушных судов, рассматриваются как единое воздушное пространство;

- органы Единой системы управления воздушным движением и противовоздушной обороны на территории государств-участников являются основными органами по вопросам управления и контроля за использованием воздушного пространства;

- координация действий по согласованию порядка использования воздушного пространства и его контролю возложена на главный центр Единой системы управления воздушным движением и Центральный командный пункт Войск противовоздушной обороны;

- государства-участники обязуются осуществлять координированную деятельность при проведении научных разработок, проектировании, изготовлении, приобретении и внедрении технических средств и систем управления воздушным движением, навигации, посадки и связи, в том числе путем создания совместных программ в области совершенствования использования воздушного пространства с учетом интересов вооруженных сил государств-участников и других пользователей воздушного пространства;

- государства-участники обязуются вести на договорных условиях целевую подготовку и переподготовку специалистов в области использования

⁵⁹⁴ Соглашение об использовании воздушного пространства, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7. С. 18-20).

В настоящее время в Соглашении об использовании воздушного пространства 1992 года, как и в Соглашении о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года, участвуют Азербайджанская Республика, Кыргызская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Российская Федерация и Туркменистан.

воздушного пространства и управления воздушным движением по согласованным методикам и программам.

При их дальнейшем совершенствовании и дополнении вышеизложенные договорные положения вполне могли бы составить хорошую международно-правовую основу для развития регионального сотрудничества Российской Федерации и государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) в области организации использования воздушного пространства и ОВД. Однако на практике данный потенциал не был реализован, в особенности, в части норм Ташкентского соглашения 1992 года, которое стало временной мерой, рассчитанной на переходный период, до принятия нового авиационного законодательства и создания самостоятельных систем ОВД в каждом из государств-участников.

В этой связи несмотря на позитивные элементы Минского соглашения 1991 года и Ташкентского соглашения 1992 года, их положения подвергались критике со стороны отечественных специалистов по международному воздушному праву⁵⁹⁵. В частности, одним из главных объектов данной критики является концепция единого воздушного пространства, используемая в Минском соглашении 1991 года. С одной стороны, такое единое воздушное пространство, которое устанавливается лишь в целях организации, выполнения полетов и управления воздушным движением, по мнению некоторых юристов-международников, можно рассматривать в качестве разновидности «функционального воздушного пространства», устанавливаемого для осуществления какой-либо деятельности, действий, прав, то есть функций, и определяемого исключительно целью выполнения этих функций⁵⁹⁶. Однако, с другой стороны, сам термин «единое воздушное пространство» применим,

⁵⁹⁵ См., например: Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ// Московский журнал международного права. 1993. № 4. С. 19-20; Воскобойникова М.А. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации// Московский журнал международного права. 1996. № 3. С. 230-231; Bordunov V.D. Air Law Developments in the CIS: Modern Trends// Annals of Air and Space Law, 1994. Volume XIX-II. P. 109-112.

⁵⁹⁶ Сапрыкин Ф.И. Правовой режим воздушного пространства участников СНГ// Московский журнал международного права. 1996. № 4. С. 52-54; Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. С. 75.

скорее, для воздушного пространства, расположенного над территорией одного государства (федеративного или унитарного), в то время, как участниками Минского соглашения 1991 года и Ташкентского соглашения 1992 года выступают независимые государства, каждое из которых обладает суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией. Кроме этого, отнесение к «единому воздушному пространству» районов воздушного пространства над открытым морем, обладающих совершенно иным правовым статусом, может ввести в заблуждение по поводу содержания самой концепции, предлагаемой Минским соглашением 1991 года, и создать проблемы в процессе применения соответствующих правовых норм.

Также следует отметить, что на сегодняшний день рассматриваемые положения Минского соглашения 1991 года и Ташкентского соглашения 1992 года утрачивают актуальность ввиду возможных перспектив углубления интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), деятельность которого более подробно рассматривается в разделе 5.5 диссертации.

Агентство по обеспечению безопасности авионавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА)

АСЕКНА создано на основании Конвенции, подписанной 12 декабря 1959 года в г. Сан-Луи (Сенегал) и вступившей в силу 1 января 1960 года. В течение всего периода существования АСЕКНА учреждающая его конвенция пересматривалась пять раз, и в настоящее время АСЕКНА функционирует на основании Конвенции, подписанной в г. Либревиль (Габон) 28 апреля 2010 года⁵⁹⁷. Конвенция 2010 года более четко определила международно-правовой статус АСЕКНА и его персонала (международных гражданских служащих), его организационную структуру, а также систему финансовой отчетности и контроля деятельности агентства.

⁵⁹⁷ Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010 (The Revised Dakar Convention adopted in Ouagadougou, Burkina Faso and endorsed in Libreville, Republic of Gabon. ASECNA. 2010) (официальный портал АСЕКНА: https://www.asecna.aero/images/Docs/Publications/Convention/Convention_ASECNA_Version_Anglaise.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

В международно-правовой доктрине высказывались различные точки зрения в отношении юридической природы АСЕКНА, которое, в частности, рассматривалось как национальная организация, осуществляющая международную деятельность⁵⁹⁸. Однако анализ Конвенции 2010 года позволяет сделать однозначный вывод о том, что АСЕКНА обладает всеми признаками международной межправительственной организации, функционирующей на региональном уровне (международная договорная основа; международная правосубъектность; наличие определенных целей; соответствующая организационная структура; самостоятельные права и обязанности, отличные от прав и обязанностей государств-членов; учреждение в соответствии с международным правом)⁵⁹⁹.

Деятельность и членский состав АСЕКНА имеют свою специфику и должны рассматриваться исторически в контексте политических и экономических условий создания агентства. Во-первых, учреждение АСЕКНА относится к периоду обретения независимости африканскими государствами, и большинство его государств-членов ранее были колониями Франции. Во-вторых, как отмечается в международно-правовой литературе, создание АСЕКНА диктовалось двумя причинами: 1) политической – стремлением возложить обеспечение безопасности воздушного движения в основном на молодые африканские государства; 2) технической и экономической – желанием объединить финансовые и технические средства этих государств в условиях резкого роста скорости самолетов и удорожания аэронавигационного оборудования⁶⁰⁰. В-третьих, регион деятельности АСЕКНА (Западная и Центральная Африка, Мадагаскар и Коморские Острова) исторически продолжает представлять экономический интерес для Франции и ее авиатранспортных и авиационно-промышленных предприятий как с точки

⁵⁹⁸ См., например: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 225.

⁵⁹⁹ По вопросу о признаках, составляющих понятие международной межправительственной организации, см.: Шibaева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. С. 23-26.

⁶⁰⁰ Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 276.

зрения развития воздушных сообщений, так и в качестве рынка сбыта авиационной техники и аэронавигационного оборудования⁶⁰¹. Указанные обстоятельства во многом объясняют особенности АСЕКНА, которые проявляются в том, что, с одной стороны, наряду с 17 африканскими государствами полноправным членом АСЕКНА является Франция⁶⁰², а с другой стороны, на всем протяжении периода развития агентства постепенно происходила так называемая «африканизация» его деятельности (установление полного равенства Франции и африканских государств при формировании руководящих органов агентства; перенос его штаб-квартиры из г. Парижа в г. Дакар (Сенегал); увеличение числа граждан африканских государств в составе его персонала и т.д.).

Членство в АСЕКНА формально открыто для любого государства при условии единогласного решения Комитета министров агентства. При вступлении в АСЕКНА государства передают ему в пользование движимое и недвижимое имущество (в частности, оборудование для ОВД, станции спутниковой и высокочастотной связи, станции радиозондирования, здания, сооружения и проч.), необходимое для осуществления его деятельности. При этом государства-члены продолжают сохранять право собственности в отношении данного имущества⁶⁰³.

Государство вправе выйти из числа участников Конвенции об АСЕКНА после уведомления об этом ее депозитария (Правительство Сенегала) за девять месяцев до выхода и заключения с АСЕКНА соглашения, которое регламентирует вопросы передачи функций по аэронавигационному обслуживанию, предоставляемому АСЕКНА с территории выходящего государства, другим государствам-членам, устанавливает порядок возврата

⁶⁰¹ По вопросу влияния Франции в африканском регионе, в частности, см.: Stefano Recchia A legitimate sphere of influence: Understanding France's turn to multilateralism in Africa// Journal of Strategic Studies, 2020. No. 4. P. 508-531; Paul Melly, Vincent Darracq A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande. Chatham House. 2013. No. 1. P. 3-24.

⁶⁰² Наряду с Францией членами АСЕКНА являются следующие африканские государства: Бенин, Буркина-Фасо, Габон, Гвинея-Бисау, Камерун, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Нигер, Сенегал, Того, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея.

⁶⁰³ Annex V "Statutes of ASECNA" to the Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010.

государству оборудования и иного имущества, переданного им в пользование АСЕКНА, а также определяет судьбу имущества самого АСЕКНА, находящегося на территории выходящего государства⁶⁰⁴.

Высшим органом АСЕКНА является Комитет министров, в котором каждое государство-член агентства представлено в лице министра гражданской авиации (либо министра, к чьей компетенции относятся вопросы гражданской авиации). Комитет министров определяет общую политику и стратегию деятельности АСЕКНА, формулирует политику взимания сборов за аэронавигационное обслуживание, утверждает долгосрочный план развития агентства. Очередные заседания Комитета министров проходят ежегодно, а внеочередные - в любое время по инициативе его председателя, либо по просьбе не менее одной трети от общего числа государств-членов⁶⁰⁵.

Органом, руководящим деятельностью АСЕКНА, выступает его Совет директоров (Административный совет), состоящий из 18 членов (директоров), назначаемых государствами-членами АСЕКНА (по одному от каждого государства) и представляющих их интересы. Совет директоров собирается не реже двух раз в год, и к его компетенции относятся утверждение ежегодного бюджета агентства и решение других вопросов его текущей деятельности⁶⁰⁶.

Административное управление АСЕКНА осуществляется его Генеральным директором, назначаемым Советом директоров по представлению Комитета министров сроком на четыре года. Генеральный директор реализует решения, принятые Комитетом министров и Советом директоров, представляет интересы АСЕКНА при заключении договоров от имени агентства и в ходе судебных разбирательств с его участием, а также руководит его персоналом, численность которого на сегодняшний день составляет приблизительно 6000 человек⁶⁰⁷.

⁶⁰⁴ Article 22 and Annex V “Statutes of ASECNA” to the Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, Article 3.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, Article 7 and Annex V “Statutes of ASECNA”.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, Annex V “Statutes of ASECNA”.

К должностным лицам и органам, отвечающим за финансовую отчетность и финансовый контроль деятельности АСЕКНА относятся: (а) бухгалтер и финансовый контролер, назначаемые Советом директоров по согласованию с Комитетом министров сроком на шесть лет; и (б) Ревизионная комиссия, состоящая из трех членов, назначаемых Советом директоров по представлению государств-членов АСЕКНА сроком на три года.

На основании Конвенции 2010 года АСЕКНА выполняет, в частности, следующие функции:

- ОВД, включая управление воздушным движением, организация воздушного пространства, предоставление аэронавигационной информации и метеорологическое обеспечение аэронавигации в рамках шести районов полетной информации, включающих в себя воздушное пространство над территориями всех семнадцати африканских государств-членов АСЕКНА (приблизительно пятая часть территории всей Африки) и прилежащими частями открытого моря (акватории Атлантического и Индийского океанов);

- диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, предоставление аэронавигационной информации, метеорологическое обеспечение аэронавигации, аварийно-спасательные операции и борьба с пожарами в рамках 30 основных аэропортов, находящихся на территориях семнадцати африканских государств-членов АСЕКНА.

Кроме выполнения вышеперечисленных функций АСЕКНА вправе предоставлять и иные виды аэронавигационного и метеорологического обслуживания как для его государств-членов, так и для других государств при условии заключения с ними соответствующего соглашения⁶⁰⁸.

Для осуществления его деятельности в распоряжении АСЕКНА находятся районные диспетчерские центры, аэродромные диспетчерские пункты, радиолокационные системы и другие сооружения и оборудование, как

⁶⁰⁸ *Ibid.*, Article 10.

переданные в пользование агентству его государствами-членами, так и приобретенные в собственность им самим.

За предоставляемое аэронавигационное и иное обслуживание АСЕКНА устанавливает и взимает сборы с пользователей воздушного пространства. Данные сборы, а также доходы, получаемые АСЕКНА из других источников (например, плата за предоставляемые агентством услуги по обучению и повышению квалификации авиационного персонала государств, доходы от продажи и сдачи агентством в аренду своего имущества и т.д.), составляют главную основу финансирования его деятельности, в особенности, с учетом того, что начиная с 1996 года АСЕКНА обладает финансовой автономией от своих государств-членов, которые более не перечисляют взносы в его бюджет.

Важно отметить, что при выполнении функций в области ОВД и других видов обслуживания международной аэронавигации само АСЕКНА не принимает какие-либо правила или акты, обязательные для его государств-членов, а руководствуется соответствующими актами национального законодательства по вопросам ОВД и использования воздушного пространства, действующими на территории каждого государства. Подобный подход к правовому регулированию ОВД с участием АСЕКНА подвергается критике в правовой литературе, что вполне обоснованно, поскольку принятие каждым государством-членом АСЕКНА своих собственных правил, касающихся ОВД, несет в себе риск нарушения единообразия указанного регулирования⁶⁰⁹. Вместе с тем, на практике данный риск минимизируется благодаря тому, что согласно Конвенции 2010 года, АСЕКНА разрабатывает в соответствии с международными стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО проекты основных положений правил и процедур в области ОВД, которые не носят обязательного характера, но которые почти без изменений берутся за основу государствами-членами агентства при принятии ими актов своего национального законодательства. Такой механизм фактически позволяет

⁶⁰⁹ Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 137, 250-251.

достичь единообразия регулирования ОВД во всех государствах-членах АСЕКНА.

Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА)

КОКЕСНА - региональная международная межправительственная организация⁶¹⁰, созданная на основании Конвенции, подписанной 26 февраля 1960 года в г. Тегусигальпа (Гондурас) и вступившей в силу 1 декабря 1961 года⁶¹¹. Депозитарием данной конвенции выступает ИКАО.

В настоящее время членами КОКЕСНА являются шесть государств Центральной Америки: Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор⁶¹². Членство в КОКЕСНА формально открыто для любого государства при условии согласия всех существующих государств-членов организации и заключения между претендующим на членство государством и самой КОКЕСНА соглашения об урегулировании финансовых вопросов⁶¹³. Государство вправе выйти из числа участников Конвенции об учреждении КОКЕСНА, уведомив об этом ИКАО за один год до выхода⁶¹⁴.

В качестве своих вкладов в КОКЕСНА ее государства-члены перечисляют в бюджет организации денежные средства, а также передают ей в безвозмездное пользование здания, сооружения, земельные участки, оборудование и прочее движимое и недвижимое имущество, необходимое для выполнения функций ОВД⁶¹⁵.

⁶¹⁰ По вопросам юридической природы и деятельности КОКЕСНА см., в частности: Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. С. 226-228; Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации: учебник для вузов / Под ред. А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцева М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 208-209.

⁶¹¹ Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 418. No. 6022. New York, 1963. P. 184-208).

⁶¹² Первоначально договаривающимися государствами и участниками Конвенции об учреждении КОКЕСНА являлись Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор.

⁶¹³ Article 34, Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 418. No. 6022. New York, 1963. P. 200).

⁶¹⁴ *Ibid.*, Article 28.

⁶¹⁵ *Ibid.*, Article 22, Annex.

Наряду с Конвенцией об учреждении КОКЕСНА 1960 года деятельность организации регулируется ее Уставом, утверждаемым всеми государствами-членами⁶¹⁶, и различными решениями (резолуции, правила и циркуляры), принимаемыми органами самой КОКЕСНА. Кроме этого, КОКЕСНА приобрело статус специализированного учреждения Центральноамериканской интеграционной системы (ЦАИС) – международной организации региональной интеграции, созданной в 1991 году и объединяющей, в том числе, всех государств-членов КОКЕСНА⁶¹⁷, в связи с чем на деятельность КОКЕСНА также распространяются соответствующие правовые акты ЦАИС⁶¹⁸.

Главным органом КОКЕСНА является Совет директоров, который состоит из представителей каждого-государства члена, и к функциям которого, в частности, относится утверждение бюджета организации и ее финансовой отчетности, принятие и изменение резолюций, правил и иных актов, регламентирующих деятельность КОКЕСНА, назначение Исполнительного директора организации и проч. Совет директоров проводит свои очередные заседания ежемесячно, и для получения кворума на них требуется присутствие всех государств-членов⁶¹⁹.

Для помощи Совету директоров в рассмотрении вопросов технического характера действует Технический комитет КОКЕСНА, состоящий из руководителей служб гражданской авиации государств-членов и технических специалистов, и проводящий свои заседания не менее четырех раз в год. При

⁶¹⁶ *Ibid.*, Article 26.

⁶¹⁷ Более подробно о правовом статусе и деятельности Центральноамериканской интеграционной системы (ЦАИС) см.: Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации: учебник для вузов / Под ред. А.Х. Абашидзе, А.М. Солнцева М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 196-200.

Наряду с Белизом, Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа и Сальвадором (члены КОКЕСНА) в настоящее время членами ЦАИС являются Доминиканская Республика и Панама.

⁶¹⁸ По данному вопросу см.: статьи 1 и 2 Устава КОКЕСНА (в редакции 25 января 2021 года) (Estatuto de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aerea (COCESNA) (Gaceta Oficial Digital Del SICA – Sistema de la Integración Centroamericana. № 054-2021. San Salvador, El Salvador, 12.02.2021. P. 45-61)).

⁶¹⁹ Article 4, Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 418. No. 6022. New York, 1963. P. 200); Artículo 7-10, Estatuto de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aerea (COCESNA) (Gaceta Oficial Digital Del SICA – Sistema de la Integración Centroamericana. № 054-2021. San Salvador, El Salvador, 12.02.2021. P. 51-53).

необходимости Совет директоров КОКЕСНА может создавать другие комитеты и комиссии по специальным вопросам⁶²⁰.

Текущей деятельностью КОКЕСНА руководит ее Исполнительный директор – главное исполнительное должностное лицо, назначаемое единогласным решением Совета директоров сроком на пять лет. Исполнительный директор представляет КОКЕСНА в ее отношениях с третьими государствами и иными организациями, осуществляет найм и увольнение ее персонала, выполняет обязанности секретаря Совета директоров, а также другие функции, которые связаны с повседневной деятельностью КОКЕСНА⁶²¹.

На основании Конвенции 1960 года в рамках Центральноамериканского района полетной информации (Central American Flight Information Region), включающего в себя воздушное пространство над территориями всех шести государств-членов КОКЕСНА и прилежащими частями открытого моря (акватория Тихого океана), КОКЕСНА выполняет функции по управлению воздушным движением в верхнем воздушном пространстве через диспетчерский центр (CENAMER) в г. Тегусигальпа (Гондурас), функции в области связи, навигации и наблюдения, а также предоставление аэронавигационной информации⁶²². Все указанные технические функции непосредственно осуществляются через специальное подразделение (филиал) КОКЕСНА – Центральноамериканское агентство по аэронавигации (la Agencia Centroamericana de Navegación Aérea (ACNA)), являющееся частью ее внутриорганизационного механизма⁶²³. Кроме этого, КОКЕСНА вправе

⁶²⁰ Artículo 13-17, Estatuto de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA).

⁶²¹ *Ibid.*, Artículo 18.

⁶²² Article 2, Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960.

См. также официальный портал Центральноамериканской корпорации по обслуживанию аэронавигации (<https://cocesna.org/site/acna-navegacion-aerea/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

⁶²³ Центральноамериканское агентство по аэронавигации (la Agencia Centroamericana de Navegación Aérea (ACNA)) как подразделение (филиал) КОКЕСНА было создано в 2001 году, очевидно, для удобства выполнения технических функций в связи с процессом диверсификации деятельности КОКЕСНА, которая первоначально (с 1961 года) была сконцентрирована только на вопросах ОВД и иных видах аэронавигационного обслуживания. Так, в этот же период наряду с агентством ACNA в рамках КОКЕСНА были образованы два других его подразделения (филиала): (i) АКСА - Центральноамериканское агентство по безопасности полетов (la Agencia Centroamericana para la Seguridad Aeronautica (ACSA)), созданное в 2000 году и выполняющее функции по контролю за обеспечением безопасности полетов; и (ii) Центральноамериканский институт по подготовке авиационного персонала (Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica

предоставлять и иные виды аэронавигационного обслуживания как для ее государств-членов, так и для других государств при условии заключения с ними соответствующего международного соглашения.

За предоставляемое аэронавигационное обслуживание КОКЕСНА устанавливает и взимает сборы с пользователей воздушного пространства⁶²⁴. Суммы этих сборов поступают в распоряжение КОКЕСНА и учитываются в ее бюджете.

Как и АСЕКНА, при предоставлении аэронавигационного обслуживания сама КОКЕСНА не принимает какие-либо правила или акты, обязательные для ее государств-членов, а руководствуется соответствующими актами национального законодательства по вопросам ОВД и использования воздушного пространства каждого государства⁶²⁵. Как уже отмечалось, данное обстоятельство рассматривается в международно-правовой доктрине в качестве одной из проблем системы международно-правового регулирования ОВД с участием международного органа ОВД⁶²⁶.

Действительно, с одной стороны, поскольку КОКЕСНА как региональная международная межправительственная организация, не обладающая наднациональными полномочиями, ограничена в своих возможностях по принятию единых правовых актов в области ОВД, обязательных для всех ее государств-членов, возникает необходимость правового регулирования данных вопросов отдельно каждым государством на национальном уровне, что, в свою очередь, в целом, может негативно отражаться на единообразии и эффективности указанного регулирования в рамках Центральноамериканского района полетной информации.

(ICSAE)), осуществляющий обучение и подготовку авиационного персонала, созданный в 2001 году (по данному вопросу более подробно см.: Working paper of 40th Session of ICAO Assembly “Central American Corporation for Air Navigation Services (COCESNA) 60 years of service to international air transport” (ICAO Doc. A40-WP/483 EX/204. 03/09/19)).

Также см.: официальный портал Центральноамериканской корпорации по обслуживанию аэронавигации (<https://cocesna.org/site/acna-navegacion-aerea/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

⁶²⁴ Article 23, Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960.

⁶²⁵ *Ibid.*, Articles 9, 13.

⁶²⁶ Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 137, 250-251.

Однако, с другой стороны, следует учитывать, что все государства-члены КОКЕСНА одновременно участвуют в ЦАИС, КОКЕСНА обладает статусом специализированного учреждения ЦАИС, а органы самой ЦАИС наделены правом принятия решений обязательных для ее государств-членов. На сегодняшний день Советом министров ЦАИС уже приняты общие региональные стандарты, касающиеся отдельных вопросов деятельности гражданской авиации⁶²⁷. Не исключено принятие в будущем правовых актов ЦАИС и в отношении ОВД. Таким образом, ЦАИС представляет собой хороший и перспективный организационно-правовой механизм для достижения полного единообразия правового регулирования ОВД во всех государствах-членах ЦАИС и КОКЕСНА, позволяющий преодолеть ограниченные возможности КОКЕСНА.

***Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации
(Евроконтроль)***

Появление Евроконтроля тесно связано с развитием реактивной гражданской авиации в 50-е - 60-е годы XX столетия, когда значительно увеличившаяся скорость воздушного передвижения новых типов воздушных судов, позволившая им в течение коротких промежутков времени пересекать воздушное пространство небольших по площади европейских государств, потребовала применения совершенно новых подходов к сотрудничеству в области ОВД в европейском регионе⁶²⁸.

Учитывая вышеуказанные задачи, 13 декабря 1960 года в г. Брюсселе (Бельгия) шесть европейских государств (Бельгия, Великобритания, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ) подписали Международную конвенцию о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации, ставшую учредительным актом региональной международной

⁶²⁷ См.: working paper of 40th Session of ICAO Assembly “Central American Corporation for Air Navigation Services (COCESNA) 60 years of service to international air transport” (ICAO Doc. A40-WP/483 EX/204. 03/09/19).

⁶²⁸ Более подробно об истории создания Евроконтроля см.: McNally J. Eurocontrol History Book. Eurocontrol, 2010.

межправительственной организации – Евроконтроль⁶²⁹. В 1981 году в данную конвенцию были внесены существенные изменения посредством принятия протокола⁶³⁰, а в 1997 году был принят протокол, содержащий новый (пересмотренный) вариант этой конвенции⁶³¹. Между тем, по прошествии четверти века протокол 1997 года так и не вступил в силу, поскольку он все еще не ратифицирован всеми государствами-членами Евроконтроля, однако отдельные его положения на сегодняшний день применяются временно в соответствии с договоренностями, достигнутыми при его принятии⁶³². В этой связи в настоящее время правовую основу функционирования Евроконтроля составляют: Международная конвенция о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации 1960 года в редакции протокола 1981 года, а также временно применяющиеся положения протокола 1997 года.

Одновременно с реформированием международно-правовой основы деятельности Евроконтроля происходило и постепенное расширение его членского состава. В результате этого процесса из международной региональной аэронавигационной организации, созданной шестью западноевропейскими государствами, Евроконтроль превратился в важнейшую авиационную организацию почти общеевропейского масштаба, объединив в качестве своих членов 41 государство Западной, Центральной и Восточной Европы (включая некоторые страны – бывшие республики СССР, такие как Грузия, Молдова и Украина)⁶³³.

⁶²⁹ “EUROCONTROL” International Convention relating to cooperation for the safety of air navigation (with annexes and Protocol of signature), signed at Brussels, on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 119).

⁶³⁰ Protocol amending the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, done in Brussels on 12 February 1981 (Treaty Series. No. 2. London, 1987. P. 3).

⁶³¹ Protocol consolidating the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, as variously amended, done in Brussels on 27 June 1997 (Crown Copyright. 2002. P. 3).

⁶³² В отношении протокола 1997 года к Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации государства, участвовавшие в дипломатической конференции по данному протоколу, приняли резолюцию о его временном применении (см.: Final Act of the Diplomatic Conference on the Protocol consolidating the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, as variously amended (Brussels, 27 June 1997)).

⁶³³ Членами Евроконтроля являются следующие государства: Австрия, Албания, Армения, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Дания, Германия, Греция, Грузия, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Молдова,

На сегодняшний день – до вступления в силу протокола 1997 года к Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации - внутриорганизационный механизм Евроконтроля представляет собой «гибрид», который состоит из органов, предусмотренных действующей Международной конвенцией о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации в редакции протокола 1981 года и временно применяющимися положениями протокола 1997 года, и который включает в себя: (а) Постоянную комиссию по безопасности аэронавигации, (б) Временный Совет, (в) Агентство по безопасности аэронавигации, а также (г) комитеты и комиссии по специальным вопросам (в частности, Комиссия по вопросам безопасности полетов, Комитет по регулированию, Комиссия по оценке результатов деятельности, Расширенный комитет по сборам за маршрутное аэронавигационное обслуживание, Постоянный комитет по вопросам взаимодействия гражданской и военной авиации).

Постоянная комиссия по безопасности аэронавигации (далее – **«Постоянная комиссия»**) – высший представительный орган Евроконтроля, к чьей компетенции относится определение общей политики организации и принятие, совместно с Временным Советом, правовых актов в области аэронавигации. Постоянная комиссия состоит из всех государств-членов Евроконтроля, представленных на уровне министров. При этом в целях надлежащего учета интересов и координации деятельности гражданской и государственной авиации в работе Постоянной комиссии участвуют как министры гражданской авиации, так и министры обороны. При принятии решений в Постоянной комиссии применяется принцип «взвешенного голосования», который предполагает, что количество голосов государства-члена пропорционально его взносу в бюджет Евроконтроля.

Временный Совет – орган, также состоящий из всех государств-членов Евроконтроля, но представленных на уровне руководителей служб гражданской

авиации. Временный Совет реализует общую политику Евроконтроля и иные решения, принятые Постоянной комиссией, участвует, совместно с Постоянной комиссией, в процессе принятия правовых актов в области аэронавигации. В свою очередь, помощь Временному Совету при разработке соответствующих решений оказывают Комиссия по вопросам безопасности полетов, Комитет по регулированию и Комиссия по оценке результатов деятельности. Как и в Постоянной комиссии, при принятии решений во Временном Совете применяется принцип «взвешенного голосования».

Агентство по безопасности аэронавигации (далее – «Агентство») является исполнительным органом Евроконтроля, к чьей компетенции относятся обеспечение работы организации и непосредственное выполнение возложенных на нее функций, включая, в том числе, обеспечение ОВД в верхнем воздушном пространстве, управление потоками движения воздушных судов и взимание сборов за маршрутное аэронавигационное обслуживание. Деятельностью Агентства руководит Комитет по управлению, состоящий из представителей каждого государства-члена Евроконтроля, и Генеральный директор, избираемый указанным Комитетом по управлению большинством голосов сроком на пять лет. Генеральный директор действует от имени Евроконтроля по всем вопросам и осуществляет руководство его персоналом.

Евроконтроль обладает разнообразными функциями в сфере аэронавигации. При этом ретроспективный анализ развития данных функций показывает, что деятельность Евроконтроля и созданная с его участием региональная система международно-правового регулирования аэронавигации являются наглядным примером постоянного взаимодействия принципа государственного суверенитета на воздушное пространство и стремления государств воспользоваться наибольшими преимуществами регионального сотрудничества в области ОВД при отсутствии обязанности передавать оперативные функции ОВД в суверенном воздушном пространстве от государств-членов Евроконтролю.

Так, первоначально, при создании Евроконтроля в 1960 году, перед организацией были поставлены достаточно амбициозные задачи. В частности, Международная конвенция о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации в редакции от 13 декабря 1960 года предусматривала обязательную передачу Евроконтролю всеми его государствами-членами оперативных функций по ОВД в их верхнем воздушном пространстве (начиная с высоты 7200 м), что позволяло на тот момент рассматривать Евроконтроль в качестве полноценного регионального международного органа ОВД⁶³⁴. В целях реализации поставленных задач Евроконтролем были созданы и введены в эксплуатацию три международных центра по обеспечению ОВД в верхнем воздушном пространстве: в Маастрихте (Нидерланды), в Карлсруэ (ФРГ) и в Шанноне (Ирландия). Однако, как отмечают специалисты, исследующие деятельность Евроконтроля, «интересы организации полетов и ОВД, прежде всего военной авиации и в определенной мере гражданской авиации, оказались несовместимыми с передачей части суверенных прав в верхнем воздушном пространстве международному органу»⁶³⁵. Главными оппонентами передачи Евроконтролю ОВД в национальном воздушном пространстве выступили Великобритания и Франция, ссылавшиеся на необходимость осуществления национальных программ совершенствования ОВД; аналогичной позиции стали придерживаться и другие государства-члены организации. Вследствие возникшей оппозиции в 1981 году был принят протокол, существенно изменяющий Международную конвенцию о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации в направлении сужения прав Евроконтроля в сфере ОВД. Согласно данному протоколу, передача оперативных функций ОВД в суверенном воздушном пространстве Евроконтролю его государствами-членами

⁶³⁴ См.: Articles 14, 38, "EUROCONTROL" International Convention relating to cooperation for the safety of air navigation (with annexes and Protocol of signature), signed at Brussels on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 131, 145).

⁶³⁵ Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. С. 195.

не является обязательной и полностью оставляется на их усмотрение⁶³⁶. Что касается международных центров по обеспечению ОВД в верхнем воздушном пространстве в Карлсруэ и Шанноне, то они были переданы Евроконтролем национальным органам ОВД соответственно ФРГ и Ирландии, и лишь международный центр в Маастрихте до настоящего времени остается в ведении самого Евроконтроля и полностью им эксплуатируется.

Принимая во внимание изложенные выше изменения, а также дальнейшие реформы учредительных и иных правовых актов Евроконтроля, на современном этапе его деятельность осуществляется по следующим основным направлениям.

Во-первых, Евроконтроль выполняет функции по управлению (координированию) потоками движения воздушных судов в воздушном пространстве всех его государств-членов. Кроме этого, с 2011 года в соответствии с соглашением между Европейским Союзом (ЕС) и Евроконтролем последний является Сетевым Менеджером (*Network Manager*) в рамках программы «Единое европейское небо», реализуемой под эгидой ЕС, и в этом качестве осуществляет структурирование маршрутов ОВД, планирование и координирование использования воздушного пространства государств-членов ЕС, организацию потоков воздушного движения, что включает в себя централизованное регулирование времени вылета воздушных судов, выделение дополнительных маршрутов, связанных с увеличением дальности и времени полета и т.д.. Более подробно функции Евроконтроля как Сетевого Менеджера, в частности, с учетом взаимодействия Евроконтроля и ЕС, будут рассмотрены в главе 5 диссертации, при анализе программы ЕС «Единое европейское небо».

Во-вторых, на основании Многостороннего соглашения между Евроконтролем и его государствами-членами от 12 февраля 1981 года функционирует централизованная система установления и взимания единых сборов за маршрутное аэронавигационное обслуживание⁶³⁷. В рамках данной

⁶³⁶ Article III, Protocol amending the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, done in Brussels on 12 February 1981 (Treaty Series. No. 2. London, 1987. P. 5).

⁶³⁷ Multilateral Agreement relating to Route Charges, done in Brussels on 12 February 1981 (European Organisation for the Safety of Air Navigation, October 2006). (официальный портал Евроконтроля:

централизованной системы в соответствии с формулой, установленной Постоянной комиссией, Евроконтроль рассчитывает, начисляет и взимает единый сбор за маршрутное аэронавигационное обслуживание за каждый полет в воздушном пространстве его государств-членов, а затем перераспределяет собранные суммы сборов среди государств-членов, фактически предоставляющих аэронавигационное обслуживание. Единые сборы взимаются со всех эксплуатантов воздушных судов (например, любые европейские и неевропейские авиаперевозчики), осуществляющих авиаперевозки на территорию, с территории или транзитом через воздушное пространство государств-членов Евроконтроля. В случае неуплаты эксплуатантом воздушного судна начисленной суммы единого сбора Евроконтроль вправе инициировать административные и судебные процедуры в целях взыскания этой суммы. Благодаря функционированию системы единых сборов за маршрутное аэронавигационное обслуживание, с одной стороны, у эксплуатантов воздушных судов отсутствует необходимость оплачивать сборы каждому государству-члену Евроконтроля, в воздушном пространстве которого выполнялся соответствующий полет, а с другой стороны, сами государства-члены Евроконтроля освобождены от формальностей и иных проблем, связанных с расчетом, начислением и взысканием сборов в отношении отдельных авиаперевозчиков и иных эксплуатантов.

В-третьих, Евроконтроль обеспечивает ОВД в воздушном пространстве с наиболее интенсивным воздушным движением в Европе - в верхнем воздушном пространстве (начиная с высоты 7600 метров) над территориями Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, северо-западной частью ФРГ и прилегающими частями открытого моря. Данные функции переданы Евроконтролю Бельгией, Люксембургом, Нидерландами и ФРГ на основании многостороннего соглашения между ними от 25 ноября 1986 года и фактически реализуются через

районный диспетчерский центр в Маастрихте (Maastricht Upper Area Control Centre), созданный и полностью эксплуатируемый самим Евроконтролем⁶³⁸.

В-четвертых, Евроконтроль осуществляет функции, связанные с координацией деятельности гражданской и военной авиации по использованию воздушного пространства его государств-членов. Указанная координация достигается, в том числе, благодаря участию представителей оборонных ведомств государств-членов в работе Евроконтроля и взаимодействию Евроконтроля с другими международными организациями (например, с Организацией Североатлантического договора). Непосредственными задачами одного из органов Евроконтроля - Постоянного комитета по вопросам взаимодействия гражданской и военной авиации, состоящего из руководящих работников оборонных ведомств государств-членов организации – являются представление Временному Совету информации о конкретных потребностях военной авиации, а также проведение анализа программ и деятельности Евроконтроля с точки зрения их взаимодействия с интересами военных ведомств. В целом, работа Евроконтроля в данной сфере направлена на эффективное «гибкое» использование воздушного пространства его государств-членов при должном учете интересов как гражданских, так и военных пользователей.

В-пятых, Евроконтроль проводит различные научно-исследовательские разработки в области ОВД (например, инновационные разработки, касающиеся интеграции пилотируемой и беспилотной авиации в едином воздушном пространстве), а также организует повышение квалификации и обучение персонала служб ОВД государств-членов.

Евроконтроль вправе принимать решения, касающиеся общих стандартов, требований и процедур в отношении ОВД, а также регулирующие вопросы безопасности в области ОВД. Данные решения принимаются совместно

⁶³⁸ Agreement (with Annexes) relating to the Provision and Operation of Air Traffic Services and Facilities by EUROCONTROL at the Maastricht Area Control Centre between the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Eurocontrol, done at Brussels on 25 November 1986 (ICAO Registration No. 3525).

Постоянной комиссией и Временным Советом и являются обязательными для государств-членов Евроконтроля, которые, тем не менее, вправе полностью или частично отказаться от соблюдения принятых решений с учетом интересов их национальной безопасности и обороны. При этом государства-члены обязаны уведомить Евроконтроль о невозможности соблюдения ими его решений⁶³⁹. В случае возникновения спора между Евроконтролем и его государствами-членами по поводу неисполнения обязательных решений организации, согласно Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации, Евроконтроль либо соответствующее государство-член вправе обратиться в арбитраж, решение которого по спору будет являться обязательным для сторон⁶⁴⁰. Представляется, что возможность использования подобного механизма разрешения споров, предусмотренная конвенцией, значительно стимулирует государств-членов Евроконтроля к соблюдению его обязательных решений, касающихся ОВД и аэронавигации, в целом.

Таким образом, как региональная (общеевропейская) международная межправительственная организация Евроконтроль выполняет широкий спектр функций в области ОВД и аэронавигации в целом, которые значительно облегчают и повышают эффективность деятельности гражданской авиации в Европе – регионе, объединяющем значительное число небольших по площади государств и характеризующемся огромной интенсивностью воздушного движения. Без создания в 1960 году такого механизма институционального сотрудничества, как Евроконтроль, вряд ли, в данном регионе к настоящему времени удалось бы добиться достаточно высокого уровня безопасности полетов. На фоне увеличения объема авиаперевозок и расширения количества

⁶³⁹ Article VII, Protocol amending the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, done in Brussels on 12 February 1981 (Treaty Series. No. 2. London, 1987. P. 7-8); Article 9, Consolidated version which incorporates the texts remaining in force of the existing EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation and the amendment made by the Diplomatic Conference of 27 June 1997 (Crown Copyright. 2002. P. 12).

⁶⁴⁰ Article 33, "EUROCONTROL" International Convention relating to cooperation for the safety of air navigation (with annexes and Protocol of signature), signed at Brussels on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 141-143); Article XXVI, Protocol amending the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, done in Brussels on 12 February 1981 (Treaty Series. No. 2. London, 1987. P. 5).

различных пользователей воздушного пространства (включая пользователей, эксплуатирующих беспилотные авиационные системы, авиацию общего назначения, военные организации и т.д.) на современном этапе целью дальнейшего прогрессивного развития Евроконтроля является еще большее углубление сотрудничества между его государствами-членами для обеспечения эффективного и безопасного использования воздушного пространства как «бесшовной» системы субъектами гражданской и военной деятельности. С точки зрения указанной цели важной вехой для Евроконтроля стало его тесное взаимодействие с Европейским Союзом в рамках реализуемой им программы «Единое европейское небо», более подробному рассмотрению которой будет посвящен раздел 5.3 диссертации.

Общие выводы

Подводя итог анализа международно-правовых вопросов регионального сотрудничества государств в сфере ОВД, можно сделать следующие выводы:

1. Принимая во внимание опыт различных государств и регионов, представляется возможным выделить следующие факторы, влияющие на организацию системы ОВД государства:

- размеры воздушного пространства государства, в рамках которого обеспечивается ОВД;
- интенсивность воздушного движения в этом воздушном пространстве;
- экономический, кадровый и технологический потенциал государства по обеспечению и развитию системы ОВД;
- протяженность воздушных линий, развитие системы воздушного транспорта и аэропортовой инфраструктуры;
- значение гражданской авиации для экономики государства и транспортной доступности его различных регионов;
- взаимосвязь системы ОВД с системой национальной обороны и безопасности.

2. Государствам, испытывающим недостаток экономических и кадровых ресурсов, но при этом нуждающимся в модернизации, более эффективной и безопасной эксплуатации дорогостоящих систем ОВД, целесообразно рассматривать более активное региональное сотрудничество по обеспечению ОВД в целях решения указанных задач. Как показывает анализ международно-правовых аспектов деятельности АСЕКНА, КОКЕСНА и Евроконтроля, осуществляющих оперативное обеспечение ОВД в воздушном пространстве своих государств-членов, а также другие связанные с этим важные функции (установление и взимание сборов за аэронавигационное обслуживание, координирование потоков движения воздушных судов и др.), создание этих региональных международных аэронавигационных организаций, безусловно, является позитивным фактом в контексте необходимости повышения безопасности полетов и эффективности международной аэронавигации. Однако, несмотря на очевидные преимущества региональных международных органов ОВД и их возможности в части рационального распределения дефицитных технических, кадровых и иных ресурсов государств, эта практика не нашла распространения в других регионах. Во всем мире пока лишь АСЕКНА, КОКЕСНА и Евроконтроль демонстрируют возможности межгосударственного институционального сотрудничества в области ОВД.

3. Сдержанное отношение государств к углубленному региональному сотрудничеству в сфере обеспечения ОВД и создания самостоятельных международных органов ОВД, полагаем, объясняется тем, что само обеспечение ОВД воспринимается государствами как функция, непосредственно вытекающая из их суверенного права на свое воздушное пространство и затрагивающая чувствительные аспекты национальной обороны и безопасности. Именно поэтому государства проявляют крайнюю осторожность при передаче этой функции другому государству или международному органу. История развития Евроконтроля является наглядным примером непростого и противоречивого взаимодействия принципа государственного суверенитета и стремления

государств воспользоваться наибольшими преимуществами регионального сотрудничества в области ОВД.

4. Другая важная проблема деятельности региональных международных органов ОВД связана с их институциональными и правовыми ограничениями, касающимися принятия обязательных правил, регулирующих ОВД. Ни АСЕКНА, ни КОКЕСНА не принимают правила или акты, обязательные для их государств-членов, а руководствуются соответствующими актами национального законодательства по вопросам ОВД и использования воздушного пространства, действующими на территории каждого государства, что может нарушать единообразия указанного регулирования. Что касается Евроконтроля, то несмотря на обязательность принимаемых им решений, касающихся требований и процедур в отношении ОВД, для его государств-членов, последние все же вправе полностью или частично отказаться от соблюдения этих решений с учетом интересов национальной безопасности и обороны. Следовательно, несмотря на выполнение АСЕКНА, КОКЕСНА и Евроконтролем оперативных функций при обеспечении ОВД, их возможности как классических региональных международных межправительственных организаций в области непосредственного правового регулирования вопросов ОВД весьма ограничены и во многом зависят от политической воли их государств-членов. Подобное отсутствие синергии между оперативной и правотворческой функциями региональных международных органов ОВД потенциально может стать причиной международных споров и трудностей при определении ответственности в случае, например, авиационных происшествий и инцидентов, вызванных действиями указанных международных органов ОВД. Не исключены даже ситуации, угрожающие безопасности международной аэронавигации.

5. Наконец, еще один аспект, который следует учитывать в контексте развития углубленного регионального сотрудничества в области ОВД, касается системы установления и взимания сборов за аэронавигационное обслуживание. Это особенно важно, поскольку экономическое положение многих государств-членов не позволяет выделять средства указанным международным

региональным аэронавигационным организациям, и данные сборы фактически являются основным источником их финансирования. В связи с этим указанные региональные международные организации поставлены перед необходимостью решать одновременно несколько непростых задач:

- обеспечение того, чтобы установление сборов за аэронавигационное обслуживание не приводило к нарушению государствами-членами данных региональных международных организаций положений статьи 15 Чикагской конвенции, запрещающих какую-либо дискриминацию между национальными и иностранными пользователями этого обслуживания;

- обеспечение постоянного технического совершенствования и поддержания на современном уровне эксплуатируемых дорогостоящих систем ОВД;

- принимая во внимание социальную значимость воздушного транспорта для многих слоев населения, при установлении размера сборов за аэронавигационное обслуживание должны учитываться интересы различных пользователей воздушного пространства, чтобы эти суммы не были чрезмерно обременительными для них.

Представленные проблемы регионального институционального сотрудничества в области ОВД ни в коей мере не должны рассматриваться в качестве непреодолимого препятствия для углубления такого сотрудничества и распространения его на другие регионы. Ряд государств в силу своего экономического положения испытывают трудности с поддержанием должного технического уровня и модернизацией дорогостоящих систем ОВД и с привлечением квалифицированных авиационных специалистов, но, тем не менее, стремятся развивать свой воздушный транспорт как стимулятор экономического роста. Для таких государств региональное сотрудничество в области ОВД и создание регионального международного органа ОВД может быть единственным рациональным способом преодоления указанных трудностей.

3.3. Взаимодействие универсальных и региональных механизмов сотрудничества государств в области международно-правового регулирования вопросов безопасности полетов и обслуживания воздушного движения⁶⁴¹

Как показал представленный выше анализ международно-правовых вопросов регионального сотрудничества государств в сфере обеспечения безопасности полетов и ОВД, данное сотрудничество, появившееся еще в 1950-60-е годы, в настоящее время продолжает активно развиваться с учетом особенностей решения новых более сложных задач по регулированию деятельности международной гражданской авиации и воздушного транспорта, стоящих перед государствами. Институциональные и иные формы регионального сотрудничества государств по вопросам обеспечения безопасности полетов позволяют государствам объединять их технические, кадровые и экономические ресурсы, учитывать специфику функционирования гражданской авиации соответствующего региона и, тем самым, более эффективно выполнять международно-правовые обязательства, вытекающие из Чикагской конвенции и их членства в ИКАО.

Вместе с тем, быстрое развитие регионально-правового регулирования в международном воздушном праве может повлечь за собой риски фрагментации международного воздушного права за счет отсутствия какой-либо координации и появления в ходе этого процесса расхождений в нормативно-правовом регулировании воздушных сообщений, вопросов безопасности полетов и ОВД, что при экстремальном сценарии может повлечь фрагментацию воздушного пространства, создать препятствия для достижения единообразия правил и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в

⁶⁴¹ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Некоторые аспекты взаимодействия универсальных и региональных механизмов сотрудничества в международном воздушном праве// Евразийский юридический журнал. 2021. № 12. С. 57-36; Alexander A. Batalov Global Aviation Safety Oversight System: Challenges and Opportunities for ICAO and its Member States// Air and Space Law. 2021. Volume 46. No. 1. P. 99-118.

итоге даже поставить под угрозу безопасность полетов во всем мире. Нельзя забывать, что международная гражданская авиация сама по себе является глобальной отраслью, чья главная цель – обеспечение быстрых и безопасных авиаперевозок на большие расстояния между различными пунктами земного шара. Именно поэтому сохранение единообразия международно-правового регулирования данной отрасли на универсальном уровне приобретает жизненно важное значение для ее функционирования, а развитие регионального сотрудничества не должно отменять приоритетность универсального регулирования деятельности международной гражданской авиации перед региональными нормами и не должно ставить под угрозу сохранение за ИКАО роли по разработке универсальных международных стандартов, направленных на обеспечение безопасности полетов.

Как представляется, решение указанной задачи по поддержанию единообразия международно-правового регулирования деятельности воздушного транспорта и аэронавигации при надлежащем учете интересов наиболее широкого круга государств и различных регионов может быть достигнуто, в частности, благодаря совершенствованию форм взаимодействия универсальных и региональных механизмов межгосударственного сотрудничества в международном воздушном праве. Как отмечается в международно-правовой литературе, «взаимодействие универсальной и региональных систем международно-правового регулирования имеет существенное значение для их эффективности»⁶⁴². На сегодняшний день можно выделить две наиболее перспективные формы такого взаимодействия: (i) региональные группы планирования и осуществления проектов и региональные группы по обеспечению безопасности полетов, созданные в разное время Советом ИКАО; и (ii) программа ИКАО по оценке региональных международных организаций, выполняющих функции по контролю за

⁶⁴² Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. С. 146.

обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

Региональные группы планирования и осуществления проектов и региональные группы по обеспечению безопасности полетов

Региональные группы планирования и осуществления проектов (далее – «РГПОП») и региональные группы по обеспечению безопасности полетов (далее – «РГОБП»), созданные Советом ИКАО, объединяют государства в зависимости от принадлежности к одному из аэронавигационных регионов, на которые ИКАО разделила весь мир на основании эксплуатационных и технических особенностей осуществления международной аэронавигации⁶⁴³.

Деятельность РГПОП в рамках ИКАО имеет довольно длительную историю, начинающую свой отсчет с 1965 года, когда была создана первая РГПОП. Всего в период с 1965 по 1991 годы Советом ИКАО было учреждено шесть РГПОП:

- Группа планирования систем в Северной Атлантике (*North Atlantic Systems Planning Group – NAT SPG*), учрежденная в 1965 году и функционирующая в рамках Североатлантического региона ИКАО;
- Европейская группа аэронавигационного планирования (*European Air Navigation Planning Group – EANPG*), учрежденная в 1972 году (в 2019 году данная РГПОП совместно с РГОБП преобразована в единую Европейскую группу планирования авиационных систем (*European Aviation Systems Planning Group - EASPG*)) и функционирующая в рамках Европейского региона ИКАО;
- Группа регионального планирования и осуществления проектов в регионе Африке и Индийского океана (*Africa-Indian Ocean Planning and Implementation Regional Group – APIRG*), учрежденная в 1980 году и функционирующая в рамках региона Африки и Индийского океана ИКАО;

⁶⁴³ Перечень аэронавигационных регионов ИКАО содержится в разделе 1.2 диссертации.

- Группа регионального аэронавигационного планирования и осуществления проектов в Ближневосточном регионе (*Middle East Air Navigation Planning and Implementation Regional Group - MIDANPIRG*), учрежденная в 1983 году и функционирующая в рамках Ближневосточного региона ИКАО;
- Группа регионального планирования и осуществления проектов Карибского и Южноамериканского регионов (*Caribbean/South America Regional Planning and Implementation Group – GREPECAS*), учрежденная в 1990 году и функционирующая в рамках Карибского региона и Южноамериканского региона ИКАО;
- Группа регионального аэронавигационного планирования и осуществления проектов в регионе Азии и Тихого океана (*Asia/Pacific Air Navigation Planning and Implementation Regional Group – APANPIRG*), учрежденная в 1991 году и функционирующая в рамках региона Азии и Тихоокеанского региона ИКАО.

РГПОП ориентированы на рассмотрение различных вопросов аэронавигации, затрагивающих интересы государств соответствующего региона, включая, в том числе⁶⁴⁴:

- а) оказание поддержки реализации государствами Глобального аэронавигационного плана ИКАО (ГАНП);
- б) отслеживание хода выполнения ГАНП государствами и достижения региональных целей и приоритетов и представление докладов об этой деятельности;
- в) обеспечение непрерывной и согласованной разработки региональных аэронавигационных планов, дополнительных региональных правил и другой соответствующей региональной документации, а также выработка предложений, согласованных с соседними регионами, по их изменению с

⁶⁴⁴ См. пункты 4-6 Общего круга полномочий региональных групп планирования и осуществления проектов (PIRG), утвержденных Советом ИКАО (Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (C-DEC 217/6, 04/06/19); рабочий документ 217-й сессии Совета ИКАО «Обзор структуры отчетности, круга полномочий, функций и участия применительно к PIRG и RASG» (ICAO Doc. C-WP/14903. 12.04.2019)).

- учетом международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, правил аэронавигационного обслуживания и ГАНП;
- г) выявление конкретных недостатков в области аэронавигации и выработка мер и сроков их устранения;
 - д) проверка соответствия предоставления аэронавигационных средств и служб глобальным и региональным требованиям;
 - е) выполнение функций совместного регионального форума, который определяет региональные приоритеты, разрабатывает и поддерживает актуальность регионального аэронавигационного плана и соответствие программы работы на основе ГАНП и соответствующих положений ИКАО;
 - ж) содействие разработке и внедрению государствами аэронавигационных систем и служб, предусмотренных региональным аэронавигационным планом и дополнительными региональными правилами ИКАО;
 - з) отслеживание хода внедрения государствами необходимых аэронавигационных средств, служб и процедур в регионе и представление докладов об этой деятельности, а также определение соответствующих трудностей и недостатков, на которые необходимо обратить внимание Совета ИКАО;
 - и) определение и представление информации о региональных проблемах в области аэронавигации, оказывающих влияние на выполнение государствами международных стандартов, рекомендуемой практики и иных правил и документов, принимаемых (утверждаемых) ИКАО на универсальном уровне, и принятых ими рекомендуемых мерах по их эффективному устранению;
 - к) обеспечение надлежащей координации всей деятельности в области аэронавигации, осуществляемой основными участниками на региональном и субрегиональном уровнях, во избежание дублирования усилий;

- л) координацию рассмотрения вопросов безопасности полетов с соответствующими региональными группами по обеспечению безопасности полетов;
- м) определение проблем в области безопасности, охраны окружающей среды и экономики, которые могут оказать влияние на функционирование аэронавигационной системы, и информирование об этом Секретариата ИКАО для принятия мер.

В отличие от РГПОП, РГОБП появились в рамках ИКАО относительно недавно, в 2010 году, специально для решения региональных проблем, касающихся безопасности полетов. В качестве аргумента в пользу создания РГОБП Советом ИКАО отмечалось, что существующие на тот момент механизмы (такие, как РГПОП) не являются достаточными для решения и согласования региональных вопросов летных операций⁶⁴⁵, и новый орган – РГОБП – должен осуществлять мониторинг достигнутого прогресса и координацию действий между государствами и вносить ИКАО рекомендации, способствующие осуществлению Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП). В этой связи 25 мая 2010 года Совет ИКАО утвердил создание следующих пяти РГОБП⁶⁴⁶:

- Региональная группа по безопасности полетов для региона Африки и Индийского океана (*Africa-Indian Ocean Regional Aviation Safety Group – RASG-AFI*), функционирующая в рамках региона Африки и Индийского океана ИКАО;
- Региональная ближневосточная группа по безопасности полетов (*Middle East Regional Aviation Safety Group – RASG-MID*), функционирующая в рамках Ближневосточного региона ИКАО;

⁶⁴⁵ Рабочий документ 190-й сессии Совета ИКАО «Создание региональных групп по безопасности полетов» (ICAO Doc. C-WP/13558. 05.05.2010).

⁶⁴⁶ Краткое изложение решений Совета. 190-я сессия (C-DEC 190/4, 28/05/10).

- Региональная панамериканская группа по безопасности полетов (*Regional Aviation Safety Group – Pan America – RASG-PA*), функционирующая в рамках Карибского региона и Южноамериканского региона ИКАО;
- Региональная азиатско-тихоокеанская группа по безопасности полетов (*Regional Aviation Safety Group – Asia and Pacific Regions – RASG-APAC*), функционирующая в рамках региона Азии и Тихоокеанского региона ИКАО;
- Региональная европейская группа по безопасности полетов (*European Regional Aviation Safety Group – RASG-EUR*), которая в 2019 году совместно с Европейской группой аэронавигационного планирования преобразована в единую Европейскую группу планирования авиационных систем (*European Aviation Systems Planning Group - EASPG*), и которая функционирует в рамках Европейского региона ИКАО.

Поскольку деятельность каждой РГОБП ориентирована на рассмотрение вопросов, связанных с обеспечением безопасности полетов соответствующего региона, то их задачи, в частности, включают⁶⁴⁷:

- а) оказание поддержки реализации государствами Глобального плана обеспечения безопасности полетов ИКАО (ГПБП);
- б) отслеживание хода выполнения ГПБП государствами и достижения региональных целей и приоритетов и представление докладов об этой деятельности;
- в) выявление конкретных рисков для безопасности полетов, предложение мер по их уменьшению, используя механизмы, определенные в Приложении 19 («Управление безопасностью полетов») к Чикагской конвенции и в Руководстве по управлению безопасностью полетов ИКАО⁶⁴⁸, а также определение сроков устранения недостатков;

⁶⁴⁷ См. пункты 4-6 Общего круга полномочий региональных групп по обеспечению безопасности полетов (RASG), утвержденных Советом ИКАО (Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (С-DEC 217/6, 04/06/19); рабочий документ 217-й сессии Совета ИКАО «Обзор структуры отчетности, круга полномочий, функций и участия применительно к PIRG и RASG» (ICAO Doc. C-WP/14903. 12.04.2019)).

⁶⁴⁸ Руководство по управлению безопасностью полетов. Издание четвертое. ИКАО, 2018. (ICAO Doc. 9859).

- г) проверку соответствия предоставления обслуживания глобальным и региональным требованиям;
- д) выполнение функции совместного регионального форума, который определяет региональные приоритеты, разрабатывает и поддерживает актуальность регионального плана обеспечения безопасности полетов и соответствующей программы работы, а также обеспечение при этом интеграции глобальной, региональной, субрегиональной, национальной и отраслевой деятельности по постоянному повышению уровня безопасности полетов во всем мире;
- е) содействие разработке и реализации государствами планов мероприятий по понижению степени риска для безопасности полетов с учетом уровня эффективной реализации критических элементов систем контроля за обеспечением безопасности полетов и представление информации о достигнутом прогрессе в области повышения этого уровня;
- ж) отслеживание, представление и анализ информации о характерных для региона основных факторах риска для безопасности полетов и определение региональных приоритетов и соответствующей программы работы на основе ГПБП;
- з) определение и представление информации о региональных проблемах в области безопасности полетов, оказывающих влияние на выполнение государствами международных стандартов, рекомендуемой практики и иных правил и документов, принимаемых (утверждаемых) ИКАО на универсальном уровне, и предпринятых ими рекомендуемых мерах по их эффективному устранению;
- и) координацию рассмотрения вопросов обеспечения безопасности полетов с соответствующими РГПОП;
- к) обеспечение надлежащей координации всей деятельности в области обеспечения безопасности полетов, осуществляемой основными участниками на региональном и субрегиональном уровнях, во избежание дублирования усилий;

- л) определение проблем в области безопасности, охраны окружающей среды и экономики, которые могут оказать влияние на обеспечение безопасности полетов, и информирование об этом Секретариата ИКАО для принятия мер.

Членами РГПОП и РГОБП являются государства-члены ИКАО, относящиеся к соответствующему аэронавигационному региону ИКАО, в рамках которого функционирует региональная группа. Кроме этого, в качестве наблюдателей в работе РГПОП и РГОБП принимают участие региональные международные межправительственные авиационные организации (например, региональные международные организации в области аэронавигации, региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и т.д.), международные неправительственные авиационные организации, представители авиационной отрасли (например, производители авиационной техники) и государства-члены ИКАО, расположенные за пределами соответствующего аэронавигационного региона ИКАО, но приглашенные на совещание РГПОП и РГОБП ввиду их особой заинтересованности в рассмотрении того или иного вопроса.

РГПОП и РГОБП функционируют, как правило, в форме ежегодных совещаний, а в период между этими совещаниями, могут работать различные вспомогательные органы (рабочие и целевые группы, комитеты, подгруппы и др.), создаваемые для рассмотрения и выработки рекомендаций по решению каких-либо специальных вопросов⁶⁴⁹.

По завершении ежегодного совещания каждая РГПОП и РГОБП утверждает доклад, представляемый через Секретариат ИКАО для рассмотрения в Аэронавигационной комиссии ИКАО. На основе отдельных докладов РГПОП и РГОБП Аэронавигационная комиссия и Секретариат ИКАО один раз в год готовят и представляют Совету ИКАО сводный доклад о результатах

⁶⁴⁹ Например, для решения технических (аэронавигационных) проблем полетов в воздушном пространстве над акваторией Черного моря в районе полетной информации «Симферополь» в рамках Европейской группы планирования авиационных систем (EASPG) действует Целевая группа по Черному морю (Black Sea Task Force), в которой участвуют, в том числе эксперты от Российской Федерации.

деятельности РГПОП и РГОБП за соответствующий период. В данном сводном докладе, в частности, указываются общие проблемы, с которыми сталкиваются государства разных регионов, и которые требуют принятия мер на универсальном уровне со стороны Совета ИКАО⁶⁵⁰.

РГПОП и РГОБП постоянно координируют свою деятельность друг с другом, поскольку проблемы, касающиеся аэронавигации, неизбежно пересекаются с проблемами обеспечения безопасности полетов. Более того, в последние годы наблюдается все большая интеграция в работе РГПОП и РГОБП, проявляющаяся в том, что их ежегодные совещания проводятся параллельно (в одни и те же сроки и в одном и том же месте), а по итогам этих совещаний представляется единый доклад РГПОП и РГОБП⁶⁵¹. Как уже отмечалось, в Европейском регионе ИКАО в 2019 году произошло даже полное слияние РГПОП и РГОБП и образована единая Европейская группа планирования авиационных систем (*EASPG*). Не исключено, что подобный европейский опыт будет воспринят и в рамках других аэронавигационных регионов ИКАО.

С точки зрения взаимодействия универсальных и региональных механизмов международно-правового регулирования вопросов аэронавигации и обеспечения безопасности полетов деятельность РГПОП и РГОБП имеет особое значение, что проявляется в следующем⁶⁵².

Во-первых, РГПОП и РГОБП играют существенную роль в процессе правоприменения. Именно в рамках РГПОП и РГОБП государства совместно со своими региональными межправительственными авиационными организациями имеют возможность представить и довести до сведения Совета ИКАО практические проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе применения международных стандартов и иных актов, принимаемых ИКАО на

⁶⁵⁰ См., например, рабочий документ 230-й сессии Совета ИКАО «Сводный доклад о результатах деятельности региональных групп планирования и осуществления проектов (PIRG) и региональных групп по обеспечению безопасности полетов (RASG) в 2022 году» (ICAO Doc. C-WP/15511. 15.08.2023).

⁶⁵¹ Следует обратить внимание, что во время создания региональных групп по обеспечению безопасности полетов в 2010 году отмечалась возможность рассмотреть в будущем вопрос об интеграции деятельности в области безопасности полетов, осуществляемой РГПОП и РГОБП (см. рабочий документ 190-й сессии Совета ИКАО «Создание региональных групп по безопасности полетов» (ICAO Doc. C-WP/13558. 05.05.2010)).

⁶⁵² Более подробно об элементах механизма международно-правового регулирования см.: Черниченко С.В. Контурсы международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. С. 57-64.

универсальном уровне. При этом, конечно, само по себе привлечение внимания к той или иной проблеме правоприменения не всегда означает необходимость принятия мер реагирования на уровне Совета ИКАО и во многом зависит от ее масштаба. Так, в случаях, когда с проблемой применения международных стандартов и иных актов ИКАО сталкивается лишь отдельное государство или только отдельный регион, наиболее вероятно, она будет решаться в индивидуальном порядке в отношениях с конкретным государством (например, оказание технической или консультационной помощи государству другими государствами данного региона или Управлением по вопросам наращивания потенциала и внедрения Секретариата ИКАО), либо непосредственно внутри самого региона (например, расширение сотрудничества государств в рамках региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов или введение каких-либо новых региональных процедур региональной международной организацией в области аэронавигации). Однако если проблема носит глобальный характер, то есть затрагивает государства более чем одного региона, влияет на безопасность и регулярность полетов между различными регионами (в частности, в связи с тем, что через данный регион проходят межконтинентальные международные маршруты, по которым осуществляются большие объемы авиаперевозок), либо вызвана пробелами или недостатками формулировок в международных стандартах и других актах ИКАО, то от Совета или других органов ИКАО потребуется принятие мер уже на универсальном уровне (принятие Советом ИКАО поправок к Приложениям к Чикагской конвенции; разработка и утверждение Генеральным секретарем ИКАО инструктивного материала, направленного на единообразное применение международных стандартов ИКАО; принятие резолюций Ассамблеи ИКАО в целях толкования положений международных стандартов или Чикагской конвенции и т.д.).

Во-вторых, РГПОП и РГОБП могут вносить большой вклад в процессе разработки международных стандартов и иных актов ИКАО, фактически являясь инициаторами этого процесса. В результате изучения той или иной региональной

проблемы регулирования деятельности гражданской авиации, с которой сталкиваются государства и региональные международные организации, РГПОП и РГОБП могут обратиться к ИКАО с просьбой о разработке и принятии новых, либо изменении (дополнении) существующих международных стандартов и иных актов ИКАО. Как уже отмечалось в главе 1 диссертации, к сожалению, на сегодняшний день в большинстве случаев инициаторами и авторами изменений международных стандартов выступают группы экспертов Аэронавигационной комиссии, членство в которых ограничено, и которые далеко не всегда представляют на справедливой географической основе интересы всего мирового авиационного сообщества, в связи с чем реальная необходимость таких изменений далеко не всегда отражает потребности многих государств⁶⁵³. Активизация же роли РГПОП и РГОБП в направлении инициирования разработки и принятия новых или изменения существующих международных стандартов и иных актов ИКАО могла бы исправить сложившуюся ситуацию, так как именно РГПОП и РГОБП являются тем механизмом, который позволяет государствам и региональным международным организациям аккумулировать и передавать информацию об их насущных потребностях в международно-правовом регулировании на универсальный уровень - Совету и Аэронавигационной комиссии ИКАО.

Таким образом, являясь одновременно частью внутриорганизационного механизма ИКАО и в некотором роде «связующим звеном» между самой ИКАО – универсальной международной организацией – и различными регионами, объединяющими государства и региональные международные авиационные организации, РГПОП и РГОБП обладают значительным потенциалом для повышения эффективности механизма международно-правового регулирования вопросов аэронавигации и обеспечения безопасности полетов. Большая роль РГПОП и РГОБП в достижении стратегических целей ИКАО подчеркивается в резолюциях ее Ассамблеи, которые призывают государства и все

⁶⁵³ Report on the Evaluation of ICAO Standard-Setting Process (EV/2018/01). P. 17-19, 20-33.

заинтересованные стороны более активно участвовать в работе РГПОП и РГОБП⁶⁵⁴. Между тем, представляется, что необходимо дальнейшее совершенствование деятельности РГПОП и РГОБП по нескольким направлениям:

1. Поскольку многие государства передают своим региональным международным организациям все более широкие полномочия в области контроля за обеспечением безопасности полетов и аэронавигации, крайне важно, чтобы эти организации активнее участвовали в РГПОП и РГОБП посредством представления рабочих документов и различных предложений при рассмотрении вопросов международно-правового регулирования обеспечения безопасности полетов и аэронавигации во время совещаний РГПОП и РГОБП. В соответствии с типовым общим перечнем полномочий РГПОП и РГОБП, утвержденным Советом ИКАО в 2019 году, в качестве основы своей деятельности РГПОП и РГОБП используют, в том числе, результаты работ, выполненных региональными и субрегиональными организациями⁶⁵⁵. При этом, очевидно, подобное участие региональных международных организаций в РГПОП и РГОБП не должно означать ни изменения их статуса в качестве наблюдателей в РГПОП и РГОБП, ни приуменьшения роли государств, всегда остающихся единственными полноправными членами РГПОП и РГОБП и принимающих окончательные решения⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Резолюция Ассамблеи А40-5 (ICAO Doc. 10184).

⁶⁵⁵ См. пункт 3.1.5 Общего круга полномочий региональных групп планирования и осуществления проектов (PIRG) и пункт 3.1.5 Общего круга полномочий региональных групп по обеспечению безопасности полетов (RASG), утвержденных Советом ИКАО (Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (С-DEC 217/6, 04/06/19); рабочий документ 217-й сессии Совета ИКАО «Обзор структуры отчетности, круга полномочий, функций и участия применительно к PIRG и RASG» (ICAO Doc. C-WP/14903. 12.04.2019)).

⁶⁵⁶ Например, в работе Европейской группы планирования авиационных систем (*EASPG*) активное участие принимает ЕАСА. Через данную региональную группу иногда ЕАСА пытается распространить различные инициативы в области правового регулирования обеспечения безопасности полетов, реализуемые в рамках ЕС, на другие европейские государства, не являющиеся членами ЕС. В частности, к подобным инициативам относится Европейский план по обеспечению безопасности полетов, который действует в ЕС, и положения которого ЕАСА при поддержке государств-членов ЕС пытается в максимальной степени включить в план обеспечения безопасности полетов всего европейского региона. В этой связи следует отметить, что несмотря на определенную позитивную роль, выполняемую ЕАСА в рамках Европейской группы планирования авиационных систем, такая активность ЕАСА ни в коей мере не должна нарушать интересы всех других государств, входящих в данную региональную группу, но не являющихся членами ЕС.

2. Важно регулярное участие государств и их экспертов не только в ежегодных совещаниях РГПОП и РГОБП, но и в работе их вспомогательных органов, в рамках которых сложные технические проблемы аэронавигации и безопасности полетов обсуждаются на высоком профессиональном уровне без их излишней политизации, что, в свою очередь, помогает находить для них компромиссные решения. В настоящее время наблюдается недостаток поддержки деятельности данных вспомогательных органов РГПОП и РГОБП, в связи с чем Ассамблея рекомендовала государствам обеспечить более активное участие в них своих экспертов⁶⁵⁷.

3. При подготовке и рассмотрении ежегодных сводных докладов РГПОП и РГОБП в рамках Аэронавигационной комиссии и Совета ИКАО необходимо более четкое разграничение проблем применения международных стандартов и иных актов ИКАО, затрагивающих исключительно отдельное государство или один регион, с одной стороны, и проблем, которые носят глобальный характер и требуют принятия мер на уровне Совета или даже Ассамблеи ИКАО, с другой стороны. Согласно методологии и критериям, утвержденным Аэронавигационной комиссией ИКАО 26 октября 2021 года, в процессе рассмотрения отдельных докладов РГПОП и РГОБП и подготовки ежегодного сводного доклада об их работе для Совета ИКАО Аэронавигационная комиссия будет определять, что та или иная проблема РГПОП и РГОБП носит глобальный характер, если она, в частности: (а) затрагивает государства более чем одного региона; (б) влияет на безопасность и регулярность полетов между различными регионами; (в) вызвана пробелами или недостатками формулировок в международных стандартах, рекомендуемой практике, правилах аэронавигационного обслуживания, резолюциях Ассамблеи, решениях Совета и других актах и документах ИКАО⁶⁵⁸. Реализация указанных критериев на практике позволит Аэронавигационной комиссии и Совету ИКАО более

⁶⁵⁷ См., например, резолюцию Ассамблеи А40-5 (ICAO Doc. 10184).

⁶⁵⁸ См.: Air Navigation Commission working paper “Managing and reporting format of global challenges reported by planning and implementation regional groups (PIRGS) and regional aviation safety groups (RASGS)” (ICAO Doc. AN-WP/9503. 14.09.2021); Discussion Paper No.1 related to AN-WP/9503. 12.10.2021; Minutes of the Fourth Meeting of 218th Session of Air Navigation Commission (AN Min. 218-4).

оперативно и адекватно реагировать на проблемы обеспечения безопасности полетов и аэронавигации, представленные РГПОП и РГОБП.

Можно надеяться, что совершенствование деятельности РГПОП и РГОБП в вышеуказанных направлениях позволит полнее реализовать их потенциальные возможности в контексте взаимодействия универсальных и региональных механизмов сотрудничества в международном воздушном праве.

Программа ИКАО по оценке региональных международных организаций, выполняющих функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий

Программа ИКАО по оценке региональных международных организаций, выполняющих функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий (далее – «**Программа оценки**»), представляет собой механизм добровольной стандартизированной оценки указанных региональных международных организаций со стороны ИКАО. В настоящее время данная программа все еще находится в стадии доработки, но ее базовые положения под более абстрактным наименованием «Глобальная система контроля за обеспечением безопасности полетов» были утверждены Советом ИКАО 19 июня 2019 года⁶⁵⁹, и затем ее внедрение было поддержано в резолюции 40-й сессии Ассамблеи ИКАО⁶⁶⁰.

В рамках Программы оценки ИКАО с учетом стандартизированных объективных критериев определяет, насколько правовая основа, организационная структура, кадровый состав, материально-техническое обеспечение и иные характеристики региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий позволяют им эффективно и квалифицированно выполнять свои функции, от которых непосредственно зависит реализация их

⁶⁵⁹ Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (C-DEC 217/14, 26/06/19).

⁶⁶⁰ Резолюция Ассамблеи А40-6 (ICAO Doc. 10184).

Подробнее о Глобальной системе контроля за обеспечением безопасности полетов см.: рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Глобальная система контроля за обеспечением безопасности полетов (GASOS)» (ICAO Doc. A40-WP/13 TE/3. 01.08.2019).

государствами-членами своих обязательств в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий по Чикагской конвенции. Иными словами, фактически посредством Программы оценки ИКАО определяет возможность указанных региональных международных организаций содействовать своим государствам-членам в исполнении ими их международно-правовых обязательств по Чикагской конвенции.

Региональные международные организации участвуют в Программе оценки исключительно на добровольной и возмездной основе посредством компенсации ИКАО ее затрат на проведение оценочных мероприятий. Сама оценка осуществляется независимыми экспертами, которые нанимаются ИКАО, и которые обладают квалификацией и опытом в соответствующих областях деятельности региональных международных организаций (например, опытом в расследовании авиационных происшествий или сертификации авиационной техники).

Целью Программы оценки не является введение со стороны ИКАО каких-либо ограничений для выполнения региональными международными организациями их функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, поскольку, очевидно, что решения по поводу таких ограничений могут быть приняты только самими государствами-членами этих организаций. Однако как единственная универсальная международная межправительственная авиационная организация, принимающая международные стандарты, касающиеся важнейших аспектов деятельности гражданской авиации, ИКАО в результате своей оценки указанных региональных международных организаций сможет объективно выявлять их недостатки и проблемы с целью последующего устранения и тем самым совершенствования их деятельности во благо их государств-членов.

Таким образом, Программа оценки может стать достаточно хорошим и перспективным механизмом взаимодействия ИКАО и региональных международных организаций, выполняющих функции по контролю за

обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий. Однако лишь дальнейшая реализация Программы оценки на практике позволит сделать окончательный вывод о том, насколько она полезна для самой ИКАО и ее государств-членов, а также выявить проблемы, связанные с ее функционированием.

В частности, один из вопросов, который может возникнуть в ходе дальнейшей реализации Программы оценки, связан с полномочиями ИКАО по осуществлению оценочной деятельности в отношении региональных международных авиационных организаций. С одной стороны, подобная деятельность ИКАО прямо не предусмотрена положениями ее учредительного акта – Чикагской конвенции. Однако, с другой стороны, некоторые достаточно общие формулировки Чикагской конвенции, касающиеся полномочий ее органов, а также ее целей и задач, могут, тем не менее, свидетельствовать о наличии у ИКАО подразумеваемой компетенции, связанной с деятельностью по оценке региональных международных организаций⁶⁶¹.

Другой вопрос, касающийся перспектив развития Программы оценки, связан с тем, в какой степени многие региональные международные организации, выполняющие функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, и испытывающие трудности с финансированием своей деятельности, будут заинтересованы обращаться к ИКАО за проведением их оценки на возмездной основе. Вряд ли, неучастие региональных международных организаций в Программе оценки каким-либо образом ограничит дальнейшее осуществление ими своей деятельности в соответствии с полномочиями, которые предоставлены им на основании их учредительных актов.

⁶⁶¹ Так, например, согласно статье 44 Чикагской конвенции, целями и задачами ИКАО «являются разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта...». В соответствии со статьей 49 Чикагской конвенции Ассамблея ИКАО вправе «рассматривать любые вопросы, входящие в сферу деятельности Организации, которые конкретно не вменены в обязанность Совету», а Совет ИКАО, в свою очередь, «рассматривает любой вопрос, относящийся к Конвенции, который передает ему любое Договаривающееся государство» (статьи 44, 49 и 54 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006)).

Однако следует еще раз подчеркнуть, что только дальнейшее внедрение Программы оценки, вероятно, позволит ответить на поставленные вопросы, а также покажет, сможет ли она обеспечить координирующую и лидирующую роль ИКАО как универсальной международной авиационной организации, чья целью является «безопасное и упорядоченное развитие международной гражданской авиации во мире», и одновременно способствовать расширению и совершенствованию упорядоченного регионального сотрудничества государств в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий.

Глава 4. Региональное сотрудничество государств и проблемы ответственности в международном воздушном праве

4.1. Общие нормы об ответственности государств и международных организаций и международное воздушное право⁶⁶²

Несмотря на то, что проблемам ответственности в международном воздушном праве и международном праве в целом посвящено большое число публикаций и глубоких исследований как в отечественной⁶⁶³, так и в зарубежной доктрине⁶⁶⁴, данные проблемы не только не теряют своей актуальности, но и нуждаются в еще большем и всестороннем изучении с учетом постоянно развивающихся международных отношений и практики разрешения международных споров⁶⁶⁵. Кроме этого, необходимость дальнейшего

⁶⁶² Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Ответственность в международном воздушном праве: проблемы теории и практики// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 5. С. 106-130; Баталов А.А. Некоторые вопросы ответственности в международном воздушном праве в свете авиакатастрофы над Боденским озером 1 июля 2002 г.// Российский юридический журнал. 2022. № 4. С. 29-39; Баталов А.А. Судебная защита интересов потерпевших в авиационных происшествиях: некоторые международно-правовые аспекты// Вестник гражданского процесса. 2022. № 6. С. 187-204.

⁶⁶³ Например: Кешнер М.В. Право международной ответственности. М.: Проспект, 2022; Кешнер М.В. Институт реализации международной ответственности государств: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук Казань, 2023; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве, 2 е изд. М.: Статут, 2014; Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004; Гуласарян А.С. Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций. М.: Статут, 2015; Клюня А.Ю., Солнцев А.М. Вопросы развития института ответственности международных организаций// Вестник международных организаций. 2013. № 2; Сазонова К.Л. Международно-правовая ответственность международных организаций: проблемы и перспективы// Международное право. 2012. № 1; Дементьев А.А., Травников А.И. Проблемы института ответственности в международном воздушном праве// Закон и право. 2015. № 5; Дементьев А.А. Институт ответственности в международном воздушном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2016; Баурин К.В. Международно-правовые вопросы ответственности за вред, причиненный иностранным летательным аппаратом третьим лицам в пределах Земли: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2009; Иглин А.В. Ответственность государства в сфере международных воздушных перевозок// Транспортное право. 2010. № 2. С. 17-19.

⁶⁶⁴ Kolb R. The International Law of State Responsibility: An Introduction. Edward Elgar Publishing, 2017; Crawford J. International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries. Cambridge University Press, 2002; The Law of International Responsibility/ Edited by Crawford J., Pellet A., Olleson S., Parlett K. Oxford University Press, 2010; Responsibility of International Organizations/ Edited by M. Ragazzi. Martinus Nijhoff Publishers, 2013; Creutz K. State Responsibility in the International Legal Order. A Critical Appraisal. Cambridge University Press, 2020; Andika Immanuel Simatupang State responsibility over safety and security on air navigation of civil aviation in international law// Indonesian Journal of International Law, 2016. No. 2.

⁶⁶⁵ На актуальность и сложность вопросов ответственности государств в международном воздушном праве, в частности, обращается внимание в современных научных публикациях, касающихся данной отрасли международного права (см., например: Абашидзе А.Х., Травников А.И. Старые, но современные проблемы международного воздушного права// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 3. С. 190).

подробного исследования вопросов ответственности в международном воздушном праве дополнительно обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, во многих монографиях и учебных курсах по международному воздушному праву, основанных на комплексном изучении как международных публично-правовых, так и частноправовых вопросов деятельности авиации и использования воздушного пространства, рассмотрение проблем ответственности, тем не менее, носит односторонний характер и сосредоточено, главным образом, на ее частноправовых аспектах⁶⁶⁶. Подобный односторонний подход связан с тем, что на протяжении более чем вековой истории международно-правового регулирования воздушного транспорта именно частноправовым вопросам ответственности авиаперевозчиков и владельцев воздушных судов уделялось первоочередное внимание. Между тем, как показывает практика, публично-правовые аспекты ответственности государств и иных субъектов международного права не менее важны и требуют отдельного анализа. В частности, на актуальность и важность именно публично-правовых аспектов ответственности государств указывает активно развивающаяся в последнее время практика ИКАО, чьи органы рассматривают межгосударственные споры, а также различные ситуации, связанные с нарушениями норм международного воздушного права со стороны государств. Так, например, интересно отметить, что из двенадцати межгосударственных споров, которые были рассмотрены или рассматриваются с 1947 года Советом ИКАО на основании Чикагской конвенции, семь споров были инициированы в течение последних десяти лет.

Во-вторых, процессы либерализации и коммерциализации в мировой гражданской авиации в течение последних трех десятков лет привели к появлению большого числа коммерческих организаций – субъектов частного права – в тех сферах деятельности, в которых традиционно участвовали только

⁶⁶⁶ См., например: Международное воздушное право. Книга 2 / Под ред. А.П. Мовчана и О.Н. Садикова М.: Наука, 1981. С. 94-97, 175-186, 234-256; Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007. С. 201-205; Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М.: Статут, 2014. С. 161-182; Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Kluwer Law International, 2017. P. 149-257.

государства (например, обслуживание воздушного движения, эксплуатация аэропортов и иной авиационной инфраструктуры, обеспечение авиационной безопасности и проч.). Данные изменения порождают, в том числе, проблемы присвоения противоправного поведения и возмещения ущерба в международном воздушном праве, которые решаются на основе общих норм о международной ответственности государств.

В-третьих, развитие и углубление регионального сотрудничества государств в различных сферах авиационной деятельности (в частности, в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов, расследования авиационных происшествий и инцидентов, ОВД, коммерческой деятельности воздушного транспорта) привели к созданию новых и расширению компетенции у существующих региональных международных межправительственных организаций и появлению регионального нормативного регулирования, которое заменяет собой национальные нормы. При этом региональные международные организации не являются членами ИКАО. В свою очередь, развитие данных процессов ставит много новых важных теоретических и практических вопросов ответственности в международном воздушном праве.

И наконец, в-четвертых, само международное воздушное право непосредственно связано с регулированием деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих и потенциальные риски причинения огромного вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц. При этом, с одной стороны, совершенствование, автоматизация и одновременное усложнение различных авиационных систем и авиационной техники (например, развитие беспилотных авиационных систем, совершенствование и расширение технических характеристик оборудования по ОВД, появление новых более эффективных методов аэронавигации воздушных судов и т.д.) открывают новые возможности перед мировой авиацией и воздушным транспортом и повышают безопасность его эксплуатации. Но, с другой стороны, эти же тенденции приводят к возникновению новых проблем взаимодействия государств, авиапредприятий, организаций по ОВД, членов экипажей воздушных судов и

иных субъектов авиационной деятельности⁶⁶⁷. В совокупности все указанные особенности регулируемых международным воздушным правом отношений государств и международных организаций по поводу деятельности авиации и использования воздушного пространства неизбежно накладывают свой отпечаток и на проблемы ответственности в этой отрасли международного права.

Учитывая вышеизложенные общие замечания, важно также отметить, что ответственность в международном воздушном праве характеризуется определенной спецификой. Вместе с тем, очевидно, что международное воздушное право было и остается одной из отраслей международного публичного права, в связи с чем, конечно же, возникает вопрос применения к нему общих положений об ответственности государств и международных организаций, кодифицированных в проектах статей об ответственности государств и международных организаций.

Общие вопросы регулирования ответственности в современном международном праве

Международная ответственность представляет собой особый вид юридической ответственности, отличающийся от частноправовой, уголовно-правовой и административной ответственности⁶⁶⁸. Особенности международной ответственности, вполне объективно, обусловлены специфическими чертами международного права, а также регулируемых им отношений с участием государств и международных межправительственных организаций (особое положение государств как равноправных и суверенных образований; способ образования правовых норм; обеспечение выполнения правовых норм).

Ввиду отсутствия соответствующего единого кодифицирующего международного договора по вопросам ответственности в международном праве

⁶⁶⁷ По данному вопросу см.: Giuseppe Contissa, Giovanni Sartor, Paola Lanzi, Patrizia Marti, Paola Tomasello *Liabilities and automation in aviation* (Second SESAR Innovation Days, 27-29 November 2012. P. 1-3).

⁶⁶⁸ Лукашук И.И. *Право международной ответственности*. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 18-22.

на сегодняшний день данные вопросы регулируются на универсальном уровне, главным образом, обычно-правовыми нормами. Важным этапом в направлении кодификации и прогрессивного развития института международно-правовой ответственности стало принятие 12 декабря 2001 года Генеральной Ассамблеей ООН резолюции, содержащей подготовленный Комиссией международного права проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (далее – «**Проект статей 2001 года**»)⁶⁶⁹. Данный документ не имеет обязательной юридической силы, однако на него часто ссылаются государства, международные и национальные суды и другие органы по разрешению международных споров, и он воспринимается как кодификация существующих обычно-правовых норм.

В 2011 году Комиссия международного права ООН завершила работу над проектом статей об ответственности международных организаций, и 9 декабря 2011 года Генеральная Ассамблея ООН также приняла резолюцию, содержащую данный проект (далее – «**Проект статей 2011 года**»)⁶⁷⁰. Несмотря на то, что Проект статей 2011 года по форме и во многом по содержанию аналогичен Проекту статей 2001 года, значение Проекта статей 2011 года при разрешении споров не столь велико. Поскольку практика, касающаяся ответственности международных организаций, в настоящее время находится пока в стадии становления, многие обычно-правовые нормы в данной сфере еще не сформировались, а Проект статей 2011 года скорее направлен на прогрессивное развитие международного права (*de lege ferenda*), нежели кодификацию уже существующих международно-правовых норм (*de lege lata*). Более того, Проект статей 2011 года был достаточно критично воспринят экспертным сообществом и самими международными организациями ввиду того, что он не учитывает

⁶⁶⁹ Ответственность государств за международно-противоправные деяния (приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 года).

⁶⁷⁰ Ответственность международных организаций (приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/66/100 от 9 декабря 2011 года).

особенности различных международных организаций, в том числе, функционирующих на региональном уровне⁶⁷¹.

В основе права международной ответственности лежит базовый принцип, который широко признан в международно-правовой доктрине и подтверждается международной судебной практикой. Согласно данному принципу, каждое международно-противоправное деяние государства или международной организации влечет за собой их международную ответственность. При этом международная ответственность наступает в результате самого факта нарушения международно-правового обязательства государством или международной организации, вне зависимости от вины или причинения ущерба.

Международно-противоправное деяние государства имеет место, когда какое-либо действие или бездействие одновременно соответствует двум условиям:

- присваивается данному государству по международному праву; и
- представляет собой нарушение международно-правового обязательства данного государства.

Что касается международно-противоправного деяния международной организации, то, согласно Проекту статей 2011 года, оно имеет место, когда какое-либо действие или бездействие, в частности, органа или агента международной организации представляет собой нарушение ее международно-правового обязательства. При этом международной организации присваивается поведение ее органа или агента только в случаях, когда они выполняют свои функции, возложенные на них в соответствии с правилами международной организации, которые являются достаточно широким понятием и охватывают ее учредительные документы, решения, резолюции и другие акты, принятые в соответствии с такими документами, а также ее установившуюся практику⁶⁷².

⁶⁷¹ Wouters J., Odermatt J. Are All International Organizations Created Equal?// International Organizations Law Review. 2012. No. 9 (1). P. 12-14.

⁶⁷² Статьи 2 и 6 Проекта статей 2011 года.

Юридические последствия международно-противоправного деяния включают в себя обязанность нарушителя - государства или международной организации - прекратить это деяние, предоставить надлежащие заверения и гарантии его неповторения, а также предоставить полное возмещение причиненного вреда. Что касается юридических последствий в виде полного возмещения вреда, причиненного международно-противоправным деянием, то положения Проекта статей 2001 года и Проекта статей 2011 года основаны на принципе, сформулированном еще в 1928 году Постоянной палатой международного правосудия (ППМП) в решении по делу о фабрике в Хожуве (*Chorzow Factory*). В этом решении ППМП заявила, что любое нарушение обязательства влечет за собой обязанность возместить вред с тем, чтобы ликвидировать все последствия незаконного деяния и восстановить ситуацию, которая бы существовала, если бы незаконный акт не был совершен⁶⁷³.

Как Проект статей 2001 года, так и Проект статей 2011 года основаны на механизмах горизонтального контроля и горизонтального принуждения нарушителя к исполнению его нарушенного международно-правового обязательства. Горизонтальность заключается в том, что, привлечение к международной ответственности государства или международной организации, совершивших международно-противоправное деяние, осуществляется, как правило, потерпевшим субъектом (также государством или международной организацией), то есть по горизонтали, в отличие от национального права, где привлечение к ответственности осуществляется не пострадавшими частными лицами или организациями, а специально уполномоченными правоохранительными органами («по вертикали»). Лишь при нарушении обязательств в отношении международного сообщества в целом (обязательств *erga omnes*) и обязательств, установленных в отношении группы государств или международных организаций в целях защиты коллективного интереса этой группы, к ответственности может призывать государство или международная

⁶⁷³ Case concerning the factory at Chorzow (Germany v. Poland), Judgment No. 13, September 13, 1928 (Publications of the Permanent Court of International Justice Series A – No. 17. P. 47).

организация, не пострадавшие непосредственно от нарушения, однако это принципиально не изменяет горизонтальный характер привлечения к международно-правовой ответственности.

При этом несмотря на то, что Проект статей 2001 года и Проект статей 2011 года направлены на кодификацию и прогрессивное развитие международно-правовых норм, касающихся общего режима международной ответственности государств и международных организаций, оба проекта исходят из возможности полного или частичного исключения применения общих норм в случаях наличия *lex specialis* – созданных государствами специальных договорных международно-правовых норм, определяющих наличие международно-противоправного деяния, содержание или условия имплементации международной ответственности в той или иной сфере⁶⁷⁴. Вопросы и противоречия применения *lex specialis* в международном праве в целом и в рамках права международной ответственности, равно как наличие и применение автономных режимов (*self-contained regime*) как особой категории *lex specialis*, были подробно проанализированы Комиссией международного права ООН в контексте проблемы фрагментации международного права⁶⁷⁵. Комиссия международного права и научное сообщество, в частности, к таким автономным режимам относят право Всемирной торговой организации (ВТО), нормы о правах человека, а также правопорядок Европейского Союза⁶⁷⁶.

Что касается современного международного воздушного права, то на основе анализа его норм в соотношении с общими нормами права международной ответственности постараемся определить, обладает ли режим ответственности в данной отрасли международного права какими-либо особенностями, в том числе в связи с такими уже отмеченными тенденциями его развития, как расширение регионального сотрудничества и усложнение его

⁶⁷⁴ Статья 55 Проекта статей 2001 года и статья 64 Проекта статей 2011 года.

⁶⁷⁵ Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права ООН «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 31-109).

⁶⁷⁶ Simma B, Pulkowski D. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law// European Journal of International Law. 2006. Volume 17, No. 3. P. 483–529.

предмета, то есть регулируемых им международных отношений. Исследование проблем правового регулирования ответственности в международном воздушном праве представляет актуальность и немалый интерес также ввиду того, что в «родственной» ему отрасли - международном космическом праве – сложился особый режим договорной международной ответственности, основанный на Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 года и устанавливающий обязанность государства по возмещению вреда от последствий действий, не являющихся нарушением каких-либо международно-правовых обязательств⁶⁷⁷.

Особенности режима ответственности в международном воздушном праве

В целях определения особенностей режима ответственности в международном воздушном праве необходимо, прежде всего, выявить наличие в нем не только, так называемых, первичных норм, которые непосредственно устанавливают международно-правовые обязательства государств и международных организаций (такие нормы есть в любой отрасли международного права), но и вторичных норм, определяющих порядок привлечения к ответственности нарушивших первичные нормы государства и последствия таких нарушений.

Можно сразу указать, что в международном воздушном праве присутствуют оба вида таких норм. Как уже отмечалось в главе 1 диссертации, первичные нормы закреплены как в традиционных для международного права формах (источниках) - международных договорах и международных обычаях, так и в специальных источниках международного воздушного права - международных стандартах и Технических инструкциях, разработка и принятие которых непосредственно связаны с деятельностью ИКАО. При этом среди

⁶⁷⁷ Более подробно по вопросу особого режима ответственности государства в международном космическом праве см.: Ануфриева Л.П. Ответственность государств за действия, не запрещенные международным правом: вопросы теории и практики международного экономического права (на примере деятельности в сфере освоения космоса и международных воздушных сообщений и перевозок)// Lex Russica (Научные труды МГЮА). 2012. № 5. С. 1071-1078.

источников международного воздушного права центральное место занимает Чикагская конвенция, о чем уже подробно говорилось в главе 1 диссертации.

Специфика вторичных норм международного воздушного права, регулирующих порядок привлечения государств к международной ответственности и последствия совершенного им нарушения, тесно связана с деятельностью ИКАО и, в частности, особыми полномочиями её Ассамблеи – высшего органа, в котором представлены все государства-члены ИКАО, и её Совета – исполнительного органа, состоящего из 36 государств-членов, избираемых Ассамблеей. С точки зрения применения норм о международной ответственности ключевое значение имеет то, что Совет ИКАО может выступать в двух основных формах: как орган, обладающий полномочиями по установлению и принятию мер в отношении нарушений Чикагской конвенции, и как орган по разрешению межгосударственных споров, касающихся толкования и применения Чикагской конвенции, Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях и Соглашения о международном воздушном транспорте⁶⁷⁸.

В рамках установления и принятия мер в отношении нарушений Чикагской конвенции Совет ИКАО⁶⁷⁹:

- рассматривает вопрос о любом выявленном нарушении Чикагской конвенции по просьбе любого государства-члена ИКАО, Генерального секретаря или Президента Совета⁶⁸⁰;

- проводит расследование любой ситуации, связанной с выявленными нарушениями;

- уведомляет государство-нарушителя о необходимости немедленного прекращения и устранения нарушения Чикагской конвенции либо принятия иных мер в отношении данного нарушения;

⁶⁷⁸ Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 года и Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 года (ICAO Doc. 9587).

⁶⁷⁹ Указанные функции Совета ИКАО перечислены в статьях 54-55 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

⁶⁸⁰ Вывод о том, что вопрос о выявленном нарушении Чикагской конвенции на рассмотрение Совету ИКАО вправе передать его Президент или Генеральный секретарь ИКАО, можно сделать на основании Правила 24 Правил процедуры Совета (Документ ИКАО 7559/11. Издание одиннадцатое. 2022).

- сообщает всем государствам-членам ИКАО о выявленном нарушении Чикагской конвенции (подпункт (j) статьи 54 Чикагской конвенции);

- докладывает Ассамблее ИКАО о нарушении Чикагской конвенции в случае, когда государство-нарушитель не приняло надлежащих мер в течение разумного срока после уведомления его о нарушении (подпункт (k) статьи 54 Чикагской конвенции).

В свою очередь, Ассамблея, получившая доклад Совета ИКАО о нарушении Чикагской конвенции, может, приняв соответствующую резолюцию, осудить действия государства-нарушителя и призвать его прекратить данное нарушение⁶⁸¹.

Функции Совета ИКАО как органа по разрешению межгосударственных споров, касающихся толкования и применения Чикагской конвенции, международных стандартов ИКАО, Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях и Соглашения о международном воздушном транспорте, также фактически связаны с установлением и принятием мер в отношении нарушений государствами своих обязательств по этим международным договорам и международным стандартам ИКАО. Однако данные функции реализуются в соответствии с особой процедурой, которая регулируется главой XVIII Чикагской конвенции и Правилами по разрешению разногласий, утвержденными Советом ИКАО⁶⁸², и которая предполагает, что Совет действует в качестве определенного «квази-третейского» органа по заявлению одного или нескольких государств, являющихся стороной в споре.

Другим ключевым обстоятельством, связанным с нормами об ответственности в международном воздушном праве, является то, что глава XVIII Чикагской конвенции устанавливает не только саму процедуру разрешения споров Советом и порядок обжалования его решений в

⁶⁸¹ Пункт (с) статьи 49 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

⁶⁸² Правила по разрешению разногласий, утвержденные Советом ИКАО 9 апреля 1957 года и измененные 10 ноября 1975 года (Документ ИКАО 7782/2. Второе издание. 1975).

Международном Суде или в арбитраже по выбору сторон⁶⁸³, но предусматривает и специальные санкции в отношении государства, не выполняющего свои обязательства. Так, если в результате разрешения спора Совет ИКАО выносит решение, подтверждающее нарушение обязательств государством и призывающее его прекратить данное нарушение, то в отношении государства, не выполняющего решение Совета, и его авиапредприятий могут быть применены следующие санкции:

- право голоса государства в самой Ассамблее и в Совете может быть приостановлено Ассамблеей ИКАО⁶⁸⁴;

- деятельность авиапредприятий этого государства может быть запрещена во всех государствах-участниках Чикагской конвенции, если Совет решил, что данное авиапредприятие не выполняет затрагивающее его окончательное решение Совета⁶⁸⁵.

Таким образом, в отличие от общего режима международной ответственности нормы, содержащиеся в Чикагской конвенции, предусматривают, прежде всего, возможность призыва к ответственности государства-нарушителя не потерпевшим государством, а органами ИКАО – Советом и Ассамблеей («вертикальная» ответственность). Кроме этого, Чикагская конвенция устанавливает возможность применения к государству-нарушителю, не выполняющему окончательное решение Совета, специфических санкций в виде приостановления права голоса в Ассамблее и Совете и запрета на осуществление деятельности его авиапредприятий. При этом каких-либо иных юридических последствий международно-противоправных деяний государств-нарушителей, включая возмещение вреда, Чикагская конвенция не предусматривает.

⁶⁸³ Согласно статье 84 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. любое государство вправе обжаловать решение Совета ИКАО по спору в третейский суд *ad hoc*, образованный по согласованию с другими сторонами в споре, или в Международный Суд. О любом таком обжаловании Совет уведомляется в течение шестидесяти дней после получения уведомления о решении Совета.

⁶⁸⁴ Статья 88 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

⁶⁸⁵ Статья 87 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

Вышеуказанные положения Чикагской конвенции вполне могли бы рассматриваться в качестве норм *lex specialis*, определяющих содержание и условия имплементации международной ответственности. Однако ни сами нормы Чикагской конвенции, ни практика их применения не позволяют сделать однозначный вывод о том, что эти специальные положения каким-либо образом исключают или ограничивают применение общих норм об ответственности государств за международно-противоправные деяния, в первую очередь, регулирующих порядок возмещения ущерба, причиненного международно-противоправным деянием. В этой связи обращают на себя внимание следующие аспекты практики ИКАО по применению норм Чикагской конвенции, касающихся ответственности государств.

Во-первых, почти за 80-летнюю историю существования ИКАО лишь в 2022 году ее Совет и Ассамблея непосредственно применили подпункты (j) и (k) статьи 54 Чикагской конвенции с целью рассмотрения и осуждения нарушений Чикагской конвенции отдельными государствами-членами ИКАО и призвания их к прекращению и принятию мер в отношении данных нарушений⁶⁸⁶. До этого

⁶⁸⁶ В 2022 году указанные положения статьи 54 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. были крайне необъективно и произвольно применены Советом и Ассамблеей ИКАО в отношении Республики Беларусь, Российской Федерации и Корейской Народно-Демократической Республики.

Так, вопрос о предполагаемом нарушении Республикой Беларусь статьи 4 Чикагской конвенции был рассмотрен Советом ИКАО во время его 226-й сессии 18 июля 2022 года. После проведения расследования инцидента с рейсом FR4978 авиакомпании «Райн Эйр» в воздушном пространстве Республики Беларусь 23 мая 2021 года Совет ИКАО в своем решении, принятом большинством голосов 18 июля 2022 года, (i) осудил действия Республики Беларусь, должностные лица которой, якобы, сознательно предоставили ложную информацию об угрозе взрыва, что привело к перенаправлению самолета авиакомпании «Райн Эйр» для посадки в аэропорту Минска, (ii) постановил проинформировать всех государств-членов ИКАО о нарушении Республикой Беларусь статьи 4 Чикагской конвенции, а также (iii) решил представить вопрос о данном нарушении Чикагской конвенции Ассамблее ИКАО. В результате рассмотрения указанного Ассамблее ИКАО приняла резолюцию A41-1 «Нарушения Республикой Беларусь Конвенции о международной гражданской авиации» (см. рабочий документ 41-й сессии Ассамблеи ИКАО «Нарушения Конвенции о международной гражданской авиации Республикой Беларусь» (ICAO Doc. A41-WP/429. 31.08.2022), а также см. Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

Аналогичная процедура рассмотрения и реагирования на предполагаемые нарушения статей 1, 18, 19, 29 и 31 Чикагской конвенции была применена Советом ИКАО в отношении Российской Федерации, в результате чего по решению Совета ИКАО, принятому большинством голосов, были проинформированы все государства-члены ИКАО, а Ассамблея ИКАО по представлению Совета приняла резолюцию A41-2 «Нарушения Российской Федерацией Конвенции о международной гражданской авиации» (см. рабочий документ 41-й сессии Ассамблеи ИКАО «Нарушения Российской Федерацией Конвенции о международной гражданской авиации» (ICAO Doc. A41-WP/430. 01.09.2022), а также см. Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

В отношении нарушений Корейской Народно-Демократической Республикой также было принято соответствующее решение Совета ИКАО, а Ассамблея ИКАО приняла резолюцию A41-3 «Необъявленные пуски ракет, произведенные Корейской Народно-Демократической Республикой» (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

момента Совет ИКАО также принимал резолюции и решения, касающиеся нарушений Чикагской конвенции, в большинстве случаев связанных с применением оружия против гражданских воздушных судов, но при этом Совет никогда не использовал в качестве правового основания своих решений и резолюций подпункты (j) и (k) статьи 54 Чикагской конвенции.

Что касается основанной на главе XVIII Чикагской конвенции практики Совета ИКАО как органа по разрешению межгосударственных споров, касающихся толкования и применения материальных норм международного воздушного права, то за весь период деятельности ИКАО Совет рассмотрел (продолжает рассматривать) всего двенадцать споров, в рамках которых одни государства-члены ИКАО ссылались на нарушения соответствующих международно-правовых обязательств другими государствами. Ни по одному из споров Совет не вынес решения по существу и не разрешил вопрос о возмещении ущерба, предоставляя самим сторонам возможность урегулировать разногласия посредством переговоров как при посредничестве, так и без посредничества Президента Совета ИКАО. Следовательно, в практике ИКАО никогда не возникал вопрос и о применении санкций за невыполнение окончательного решения Совета по спору, включая приостановление права голоса государства-нарушителя в Совете и Ассамблее и санкции в отношении отдельных авиапредприятий.

Во-вторых, даже в тех немногочисленных случаях, когда Совет и Ассамблея ссылались на подпункты (j) и (k) статьи 54 Чикагской конвенции с целью рассмотрения нарушений международно-правовых обязательств отдельными государствами, практика данных органов ИКАО не всегда характеризуется последовательностью и наличием четкой правовой аргументации. Так, например, в одной из своих резолюций, принятых Ассамблеей ИКАО по инициативе Совета на основании подпункта (k) статьи 54 Чикагской конвенции, Ассамблея, осуждая государство за нарушения и призывая его прекратить их, даже не указывает, какие конкретно нормы Чикагской конвенции нарушены государством, а лишь констатирует создание

действиями государства серьезных угроз для безопасности международной гражданской авиации⁶⁸⁷.

В-третьих, несмотря на то, что подпункты (j) и (k) статьи 54 Чикагской конвенции предусматривают действия Совета и Ассамблеи ИКАО по рассмотрению и принятию мер в отношении нарушений именно Чикагской конвенции, а не международных стандартов и иных документов ИКАО, в некоторых своих резолюциях Ассамблея со ссылкой на указанные подпункты статьи 54 Чикагской конвенции призывает, в том числе, прекратить нарушения Приложений к Чикагской конвенции, в которых содержатся международные стандарты и рекомендуемая практика ИКАО. Подобный подход к применению подпунктов (j) и (k) статьи 54 Чикагской конвенции со стороны Ассамблеи неоправданно расширяет компетенцию Ассамблеи и подвергается, на наш взгляд, обоснованной критике в академической литературе⁶⁸⁸. Действительно, поскольку Приложения к Чикагской конвенции не являются ее составной частью, а порядок их принятия и изменения отличен от процедуры изменения самой Чикагской конвенции, нельзя приравнивать нарушения их положений к нарушениям норм, содержащихся непосредственно в Чикагской конвенции.

С учетом изложенных выше аспектов практики применения положений Чикагской конвенции, определяющих отдельные особенности содержания и условий имплементации международной ответственности государств-членов ИКАО, их на сегодняшний день вряд ли можно характеризовать в качестве автономного (self-contained) режима ответственности государств в международном воздушном праве, в том смысле, в каком подобный режим рассматривается в международно-правовой доктрине и в материалах Комиссии международного права⁶⁸⁹.

⁶⁸⁷ Резолюция А41-3 «Необъявленные пуски ракет, произведенные Корейской Народно-Демократической Республикой» (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10184)).

⁶⁸⁸ Aberyatne R. *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*. Springer International Publishing, 2014. P. 577-579; Мильде М. *Международное воздушное право и ИКАО*. СПб.: Институт АЕРОHELП, 2017. С. 193. По поводу определения понятия «нарушение Конвенции о международной гражданской авиации» см. также рабочий документ 158-й сессии Совета ИКАО (ICAO Doc. C-WP/11186. 10.11.1999).

⁶⁸⁹ Согласно докладу Исследовательской группы Комиссии международного права ООН «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права», к категории автономных (self-contained) режимов могут быть отнесены: а)

Возможно, столь редкое и непоследовательное использование органами ИКАО и ее государствами-членами механизмов имплементации международной ответственности, закрепленных в Чикагской конвенции, во многом связано с низкой эффективностью, либо сложностью этих механизмов. В частности, резолюции Ассамблеи, принимаемые на основании докладов Совета в соответствии с подпунктом (к) статьи 54 Чикагской конвенции, осуждающие действия государства-нарушителя и призывающие его прекратить нарушения, носят рекомендательный характер и юридически не могут обязать государство принять какие-либо меры по исправлению ситуации. В свою очередь, механизм разрешения споров Советом ИКАО на основании главы XVIII Чикагской конвенции, который может быть инициирован государством-членом ИКАО в ответ на нарушение другим государством международно-правовых обязательств, также сложен (в частности, для подачи заявления в Совет ИКАО спорящие стороны должны доказать, что они пытались урегулировать спор посредством переговоров, и последние оказались безрезультатными), плохо урегулирован, может занимать многие годы, а предусмотренные в рамках данного механизма санкции в виде приостановления права голоса государства-нарушителя в Совете и в Ассамблее ИКАО, вряд ли, смогут реально удовлетворить интересы потерпевшего государства⁶⁹⁰. В этой связи неслучайно, при рассмотрении Советом ИКАО споров и ситуаций, связанных с нарушениями норм международного воздушного права, государства основывали свои требования и возражения не только на нормах самой Чикагской конвенции, но и на нормах общего международного права о международной ответственности, что включало, в том числе, заявление требований о полном возмещении вреда, причиненного международно-противоправным деянием.

специальный свод вторичных норм, определяющих последствия нарушения некоторых первичных норм (включая процедуры такого определения), и b) любая взаимосвязанная совокупность (свод, режим, подсистема) норм по ограниченной проблеме вместе с нормами, предназначенными для создания, толкования, применения, изменения или прекращения этих норм (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L.682. 58-я сессия. Женева, 2006 год. С. 87).

⁶⁹⁰ Более подробно о критике механизма Совета ИКАО по разрешению межгосударственных споров см.: Dempsey P.S. *Public International Air Law*. McGill University, 2008. P. 731-737; Norberto E. Luongo *Recent Developments in the ICAO Settlement of Disputes Mechanism// Diritto e Politica dei Transporti*. 2020. II. P. 9-11.

Так, например, при рассмотрении Советом ИКАО ситуации, связанной с уничтожением зенитной ракетой, выпущенной с крейсера Военно-морских сил США «Винсеннес», иранского гражданского самолета с 290 пассажирами на борту над Персидским заливом 3 июля 1988 года, Иран обратился к Совету ИКАО с просьбой не только признать нарушения норм Чикагской конвенции со стороны США, но и потребовал от США полного возмещения вреда, причиненного данным авиационным происшествием. Поскольку указанные требования Ирана не были удовлетворены Советом ИКАО, 17 мая 1989 года Иран обратился с жалобой против США в Международный Суд ООН. Однако еще до стадии определения своей юрисдикции Международный Суд 22 февраля 1996 года постановил прекратить дальнейшее рассмотрение спора в связи с заключением Ираном и США мирового соглашения. Это соглашение предусматривало выплату Соединенными Штатами Ирану компенсации в размере 131.800.000 долларов США в связи с уничтожением гражданского самолета и гибелью всех его пассажиров и членов экипажа⁶⁹¹.

Другим примером, когда государства ссылались на нормы общего международного права о международной ответственности для обоснования своих возражений против заявлений о нарушении ими Чикагской конвенции, является рассмотренный Советом ИКАО в 2017-2018 гг. спор между Катаром, с одной стороны, и Бахрейном, Египтом, Объединенными Арабскими Эмиратами и Саудовской Аравией, с другой стороны. В данном споре Катар заявил о том,

⁶⁹¹ Aerial Incident of 3 July 1988 (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), Order of 22 February 1996. I.C.J. Reports 1996. P. 9.

Aerial Incident of 3 July 1988 (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*): Application instituting proceedings, 17 May 1989; Settlement Agreement (URL: <https://icj-cij.org/case/79> (дата обращения: 1 июля 2024 года)).

Указанный спор между Ираном и США является еще одним примером непоследовательной и противоречивой практики применения «вторичных норм» Чикагской конвенции о международной ответственности государств. Несмотря на то, что ситуация, связанная с уничтожением иранского гражданского самолета крейсером ВМС США «Винсеннес», рассматривалась Советом ИКАО в рамках так называемой «обычной» процедуры, а не в рамках механизма разрешения споров на основании главы XVIII Чикагской конвенции, предусматривающего возможность обжалования решения Совета в Международном Суде, Иран, тем не менее, обжаловал решение Совета в Международный Суд. В своих предварительных возражениях на жалобу Ирана США отметили данное обстоятельство в качестве основания отсутствия юрисдикции Международного Суда разрешать спор по существу. Однако ввиду того, что дальнейшая процедура по спору между Ираном и США была прекращена после заключения сторонами мирового соглашения, Международный Суд так и не выразил свою позицию по поводу обоснованности представленных предварительных возражений США.

что действия Бахрейна, Египта, ОАЭ и Саудовской Аравии по введению запрета на использование их воздушного пространства для воздушных судов, зарегистрированных в Катаре, являются нарушением ими статей 4, 5, 6 и 9 Чикагской конвенции. В качестве возражения против данного заявления Катара Бахрейн, Египет, ОАЭ и Саудовская Аравия указали, что их действия по запрету на использование воздушного пространства являются контрмерами, допустимыми по международному праву, и принятыми с целью побуждения Катара выполнить его международно-правовые обязательства, основанные на заключенных между этими государствами соглашениях о запрете финансирования и поддержки террористических формирований. Совет ИКАО, однако не поддержал представленные возражения Бахрейна, Египта, ОАЭ и Саудовской Аравии, а Международный Суд, в который было обжаловано вынесенное Советом ИКАО решение о признании Советом своей юрисдикции по данному спору, оставил его в силе⁶⁹².

Кроме этого, важно учитывать, что Совет как орган, играющий ведущую роль в процессе призвания государств-нарушителей к ответственности за нарушения Чикагской конвенции, состоит именно из 36 государств-членов ИКАО в лице их представителей, а не независимых экспертов, арбитров или судей, обладающих необходимой юридической квалификацией, независимостью и беспристрастностью. Следовательно, сам по себе Совет плохо приспособлен для глубокого объективного анализа сложных юридических вопросов ответственности государств в международном воздушном праве. В силу этого толкование и применение Советом в своих решениях норм международного воздушного права может быть некорректным, весьма произвольным и даже пристрастным.

⁶⁹² Правовые аргументы, обосновывающие возражения Бахрейна, Египта, ОАЭ и Саудовской Аравии см.: Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (*Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar*), Judgment, I.C.J. Reports 2020. P. 81. Несмотря на то, что Бахрейн, Египет, ОАЭ и Саудовская Аравия непосредственно не ссылались на Проект статей об ответственности 2001 года, положения о контрмерах содержатся в Главе II части 3 данного документа.

В связи с отмечаемым в последние годы резким увеличением количества межгосударственных споров в международном воздушном праве, находящихся на рассмотрении Совета ИКАО, что, вряд ли, предполагалось разработчиками Чикагской конвенции, возникают вопросы не только уместности Совета для этих целей с точки зрения его эффективности, независимости и беспристрастности, но и не в меньшей степени вопросы установления Советом применимого права для разрешения этих споров. При этом поскольку государства в своих заявлениях в Совет ИКАО основывают свои требования не только на нормах самой Чикагской конвенции, но и на нормах других отраслей международного права, в первую очередь, права международной ответственности (в частности, речь идет о нормах о полном возмещении вреда в силу отсутствия каких-либо положений по этому поводу в Чикагской конвенции), открытым остается вопрос о возможности для государства-ответчика ссылаться в свое оправдание на свои обязательства по другим нормам международного права, лежащим вне сферы международного воздушного права, и о готовности Совета согласиться с такой логикой.

Принимая во внимание вышеуказанные особенности и проблемы применения норм о международной ответственности в рамках международного воздушного права, мы полагаем маловероятным, что в данной отрасли международного права в обозримом будущем сложится автономный (self-contained) режим ответственности государств, полностью исключающий применение Проекта статей об ответственности 2001 года. Однако при этом нельзя исключать, что формирование в будущем более стабильной и обширной практики ИКАО по рассмотрению и принятию мер в отношении нарушений Чикагской конвенции позволит характеризовать нормы Чикагской конвенции, касающиеся содержания и условий имплементации международной ответственности, в качестве полноценных *lex specialis* - специальных норм международного воздушного права, которые допускали бы применение положений Проекта статей об ответственности 2001 года лишь в части, не урегулированной данными специальными нормами. Этому процессу в некоторой

степени может способствовать и реформирование Правил по разрешению разногласий Совета ИКАО, которое осуществляется Юридическим комитетом ИКАО⁶⁹³. Подобное развитие практики применения норм международного воздушного права об ответственности государств на универсальном уровне явилось бы позитивным фактором, позволившим бы учесть отмеченную в начале настоящей главы сложную специфику этой отрасли международного права, а также сбалансировать интересы как потерпевших государств, так и государств, несущих международную ответственность. Кроме этого, развитие практики в указанном направлении может послужить для государств серьезным аргументом в пользу того, чтобы рассматривать споры в части воздушных перевозок в рамках Чикагской конвенции, а, например, не в ОРС ВТО, где в силу специфики действующего там режима ответственности невозможно получить какое-либо возмещение причиненного вреда.

Между тем, при отсутствии соответствующей практики ИКАО и низкой эффективности специальных норм Чикагской конвенции, касающихся международной ответственности государств, могут в полном объеме применяться положения Проекта статей 2001 года. Представляется, что подобное неограниченное применение Проекта статей об ответственности 2001 года, в особенности, в части возмещения вреда, несет в себе риск нарушения одного из важнейших принципов международной ответственности – принципа пропорциональности⁶⁹⁴ – в ситуациях, когда к государству будут предъявляться требования о возмещении вреда, причиненного, например, в результате авиационного происшествия, наряду с получением потерпевшими достаточно больших размеров компенсаций через активно используемые в авиации частно-правовые механизмы ответственности (компенсации вреда жизни и здоровью,

⁶⁹³ См. рабочий документ 38-й сессии Юридического комитета ИКАО «Доклад о ходе работы рабочей группы по пересмотру Правил ИКАО по разрешению разногласий (WG-RRSD)» (ICAO Doc. LC/38-WP/2-1 16.02.2022), а также рабочий документ 39-й сессии Юридического комитета ИКАО «Заключительный доклад рабочей группы по пересмотру Правил ИКАО по разрешению разногласий (WG-RRSD)» (ICAO Doc. LC/39-WP/2-2 17.04.2024).

⁶⁹⁴ Более подробно по поводу принципа пропорциональности или соразмерности как одного из принципов международной ответственности см.: Кешнер М.В, Право международной ответственности. Москва: Проспект, 2022. С. 25-27; Ежегодник Комиссии международного права, 2001. Том II. Часть вторая (A/CN.4/SER.A/2001/Add/ 1 (Part 2). Нью-Йорк и Женева: ООН, 2007. С. 115-116).

выплачиваемые авиаперевозчиками, эксплуатантами воздушных судов, органами ОВД и т.д.).

Другим следствием отсутствия развитой практики ИКАО в отношении применения специальных норм международного воздушного права об ответственности государств может стать более активное использование региональных, либо иных (в частности, национальных) механизмов привлечения государств-нарушителей к ответственности и возмещения причиненного вреда. Свою значимую роль в этом процессе могут сыграть региональные механизмы разрешения споров, которые в рамках региональных интеграционных объединений представлены постоянно действующими судами, способными выстроить понятную и непротиворечивую практику в отношении этих вопросов.

В свою очередь, наглядным примером, когда вместо привлечения государства к международной ответственности использовался национально-правовой механизм ответственности государства, явилось предъявление российской авиакомпанией «Башкирские авиалинии» гражданско-правового иска к ФРГ о возмещении убытков, вытекающих из авиакатастрофы ее самолета над Боденским озером на юге Германии 1 июля 2002 года. В результате данной авиакатастрофы - столкновения пассажирского самолета «Ту-154М» авиакомпании «Башкирские авиалинии» и грузового самолета «Боинг 757-200» авиакомпании «DHL» - погибли все находившиеся на борту обоих воздушных судов пассажиры и члены экипажа: два пилота самолета «Боинг 757-200», девять членов экипажа и 60 пассажиров самолета «Ту-154М». Поскольку непосредственной причиной авиапроисшествия стали многочисленные нарушения при организации и обслуживании воздушного движения, и столкновение воздушных судов произошло в воздушном пространстве Германии, то последняя была избрана в качестве ответчика, к которому авиакомпания «Башкирские авиалинии» предъявила иск в районном суде города Констанца (ФРГ). В своем решении от 27 июля 2006 года суд Констанца постановил, что ФРГ должна возместить авиакомпании «Башкирские авиалинии» все убытки, вытекающие из авиакатастрофы ее самолета над

Боденским озером 1 июля 2002 года⁶⁹⁵. Таким образом, несмотря на то, что гипотетически за нарушение своих международно-правовых обязательств по обслуживанию воздушного движения по Чикагской конвенции ФРГ могла быть привлечена к международной ответственности Российской Федерацией как потерпевшим государством, чьи граждане, авиапредприятие и воздушное судно пострадали в результате авиакатастрофы, был избран и успешно реализован именно частнопредправовой механизм защиты нарушенных прав на основе национального права ФРГ.

Однако важно обратить внимание, что национально-правовые средства защиты прав потерпевших в авиационных происшествиях не должны рассматриваться в качестве панацеи и полной альтернативы международно-правовым механизмам привлечения государства к ответственности, а кажущаяся на первый взгляд эффективность и привлекательность этих национально-правовых средств может иметь и обратный эффект. Так, в частности, полнота и своевременность возмещения вреда будет во многом зависеть от места предъявления иска и выбора права, применимого к соответствующим отношениям, что может изначально ставить потерпевших в различных авиационных происшествиях в несправедливые условия. Кроме этого, бесконтрольная практика использования национально-правовых механизмов для разрешения споров с участием государств, например, в контексте регионального сотрудничества в области гражданской авиации несет в себе, в том числе, риск появления различных национальных толкований региональных (локальных) норм международного воздушного права. Именно поэтому развитие и совершенствование на универсальном уровне практики применения специальных норм международного воздушного права об ответственности государств имеет важное практическое значение в целях обеспечения интересов всех участников международного авиационного сообщества и пользователей воздушного транспорта.

⁶⁹⁵ Lake Constance Mid-Air Collision: Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany // Air & Space Law. 2007. No. 1. P. 75.

4.2. Проблемы ответственности в международном воздушном праве в контексте регионального сотрудничества государств⁶⁹⁶

Развитие договорных и институциональных форм регионального сотрудничества, в первую очередь, в таких сферах, как ОВД и контроль за обеспечением безопасности полетов, во многих случаях приводит к появлению на региональном уровне отдельных режимов ответственности государств и международных организаций, что вызывает ряд доктринальных и практических проблем, связанных с правом международной ответственности.

Проблемы международной ответственности в контексте регионального сотрудничества в сфере ОВД

Как уже отмечалось в разделе 3.2 диссертации, в рамках регионального сотрудничества в сфере ОВД государства передают друг другу или созданным ими региональным международным организациям свои функции по обеспечению ОВД в воздушном пространстве над своей территорией и прилежащими участками открытого моря. При этом возникает вопрос о том, освобождается ли государство, передающее свои функции по ОВД, от ответственности за нарушение своих международно-правовых обязательств в случае, когда государство или региональный орган, которому переданы эти функции, ненадлежащим образом обеспечивает ОВД, и в результате чего происходит авиационное происшествие или инцидент?

Приложение 11 к Чикагской конвенции содержит не совсем ясное положение, согласно которому государство, передающее другому государству

⁶⁹⁶ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Проблемы ответственности в международном воздушном праве в контексте регионального сотрудничества// Евразийский юридический журнал. 2023. № 7. С. 20-28; Баталов А.А. Региональное сотрудничество в области безопасности полетов: международно-правовые вопросы// Московский журнал международного права. 2021. № 4. С. 40-69; Баталов А.А. Судебная защита интересов потерпевших в авиационных происшествиях: некоторые международно-правовые аспекты// Вестник гражданского процесса. 2022. № 6. С. 187-204.

ответственность за обеспечение ОВД над своей территорией, «делает это без ущерба своему национальному суверенитету»⁶⁹⁷. Кроме того, ответственность государства, обеспечивающего ОВД, «ограничивается техническими и эксплуатационными соображениями и не выходит за рамки соображений, относящихся к обеспечению безопасности и ускорению потока воздушных судов, использующих соответствующее воздушное пространство»⁶⁹⁸. Как отмечается в международно-правовой литературе, это положение нельзя рассматривать как полное освобождение государства от ответственности за обеспечения ОВД в своем воздушном пространстве, но в то же время любое перераспределение ответственности в отношении ОВД между государствами возможно только путем заключения между этими государствами соответствующего двустороннего или международного договора⁶⁹⁹. Данный вывод косвенно подтверждается судебной практикой некоторых государств⁷⁰⁰.

При этом в некоторых международных договорах, предусматривающих передачу государствами друг другу или региональной международной организации функций по ОВД, содержатся нормы, регулирующие, в том числе, и вопросы распределения международной ответственности.

К таким договорам можно отнести, например, Международную конвенцию о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации 1960 года,

⁶⁹⁷ Приложение 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». Издание пятнадцатое. ИКАО, 2018. С. 2-1.

⁶⁹⁸ Там же.

⁶⁹⁹ Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 117.

⁷⁰⁰ В уже своем решении от 27 июля 2006 года, которое было вынесено по иску авиакомпании «Башкирские авиалинии» к ФРГ в связи с авиакатастрофой ее самолета над Боденским озером на юге Германии 1 июля 2002 года, и которое уже рассматривалось в разделе 4.1 диссертации, районный суд города Констанца (ФРГ) указал, что передача Германией функций по управлению воздушным движением в ее суверенном воздушном пространстве другому государству и соответствующее освобождение Германии от ответственности возможны только на основании международного договора, ратифицированного парламентами обоих государств. В свою очередь, доводы ФРГ о передаче Швейцарии функций и ответственности по управлению воздушным движением над южной территорией Германии в соответствии с договором, подписанным между этими государствами 18 октября 2001 года, не был принят во внимание судом, поскольку данный международный договор не был ратифицирован его сторонами и не предусматривал временное применение. (Lake Constance Mid-Air Collision: Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany // Air & Space Law. 2007. No. 1. P. 78).

учреждающую Евроконтроль⁷⁰¹, а также Соглашение между Бельгией, Люксембургом, Нидерландами и ФРГ 1986 года⁷⁰², на основании которого Евроконтроль обеспечивает ОВД в верхнем воздушном пространстве указанных государств через созданный и эксплуатируемый им районный диспетчерский центр в Маастрихте. Эти договоры предусматривают, что Евроконтроль несет ответственность перед третьими лицами за вред, причиненный действиями его органов или служащих в пределах выполняемых ими должностных обязанностей по обеспечению ОВД. Если же причинение вреда явилось следствием действий самих государств-участников Соглашения 1986 года, то Евроконтроль, первоначально возместивший данный вред, вправе предъявить регрессные требования к этим государствам. Для целей разрешения споров между государствами-членами Евроконтроля, а также между самим Евроконтролем и его государствами-членами Международная конвенция 1960 года и Соглашение 1986 года предусматривают достаточно детальную процедуру третейского (арбитражного) разбирательства с вынесением обязательного для сторон решения⁷⁰³.

Положения об ответственности, аналогичные тем, которые закреплены в вышеуказанных международных договорах о деятельности Евроконтроля, также содержатся в Конвенции 2010 года⁷⁰⁴, регулирующей функционирование

⁷⁰¹ Articles 25, “EUROCONTROL” International Convention relating to cooperation for the safety of air navigation (with annexes and Protocol of signature), signed at Brussels, on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 119).

⁷⁰² Article 11, Agreement (with Annexes) relating to the Provision and Operation of Air Traffic Services and Facilities by EUROCONTROL at the Maastricht Area Control Centre between the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Eurocontrol, done at Brussels on 25 November 1986 (ICAO Registration No. 3525).

⁷⁰³ Articles 31, “EUROCONTROL” International Convention relating to cooperation for the safety of air navigation (with annexes and Protocol of signature), signed at Brussels, on 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966. P. 119).

Article 13, Agreement (with Annexes) relating to the Provision and Operation of Air Traffic Services and Facilities by EUROCONTROL at the Maastricht Area Control Centre between the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Eurocontrol, done at Brussels on 25 November 1986 (ICAO Registration No. 3525).

⁷⁰⁴ Article 17 of Annex I “International Statutes of the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar”, Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010 (The Revised Dakar Convention adopted in Ouagadougou, Burkina Faso and endorsed in Libreville, Republic of Gabon. ASECNA. 2010) (официальный портал АСЕКНА: https://www.asecna.aero/images/Docs/Publications/Convention/Convention_ASECNA_Version_Anglaise.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

АСЕКНА, обеспечивающей ОВД в воздушном пространстве своих государств-членов. Кроме этого, Конвенция 2010 года предусматривает, что АСЕКНА может быть освобождено от ответственности, если причиненный им вред явился следствием обстоятельств непреодолимой силы или действий самой потерпевшей стороны.

Порядок разрешения споров между самими государствами-членами АСЕКНА, либо между АСЕКНА и государствами-членами подробно урегулирован Конвенцией 2010 года и состоит из двух основных этапов: 1) разрешение споров при посредничестве органов АСЕКНА; 2) при невозможности разрешения спора в рамках посреднических процедур он передается на рассмотрение арбитража, решение которого является обязательным для сторон⁷⁰⁵.

Изложенные выше положения региональных международных договоров по поводу ОВД позволяют разрешить вопросы распределения ответственности. В отношениях между самими государствами-участниками указанных международных договоров, а равно между государствами-участниками и учрежденными ими региональными международными организациями эти положения об ответственности будут носить характер норм *lex specialis*, которые в соответствии статьей 55 Проекта статей 2001 года и статьей 64 Проекта статей 2011 года исключают применение общих норм об ответственности государств и международных организаций. При этом положения Проекта статей 2001 года и Проекта статей 2011 года будут применяться в этих случаях в той мере, в какой условия международной ответственности не будут урегулированы региональными международными договорами по ОВД.

Более сложной представляется ситуация с применением норм о международной ответственности в контексте регионального сотрудничества в сфере ОВД, которая возникает в отношении третьих государств-членов ИКАО, не являющихся участниками таких региональных международных договоров по

⁷⁰⁵ Article 21, Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010 (The Revised Dakar Convention adopted in Ouagadougou, Burkina Faso and endorsed in Libreville, Republic of Gabon. ASECNA. 2010).

ОВД и членами региональных международных организаций по ОВД⁷⁰⁶. С одной стороны, в доктрине международного права широко распространена точка зрения о том, что государство, передающее свои функции по ОВД другому государству или региональной международной организации, должно продолжать соблюдать свои обязательства по обеспечению ОВД в пределах своего суверенного воздушного пространства и нести ответственность за их нарушение в отношении всех остальных государств-участников Чикагской конвенции⁷⁰⁷. Эти обязательства базируются на универсальных нормах международного воздушного права, содержащихся в Чикагской конвенции и международных стандартах ИКАО, и по существу, являются обязательствами в отношении группы государств в целях защиты коллективного интереса этой группы, то есть *erga omnes partes*. На первый взгляд, подобная позиция может показаться достаточно обоснованной, во многом благодаря тому, что она базируется на основополагающем принципе международного воздушного права - принципе полного и исключительного суверенитета государства над своим воздушным пространством, согласно которому именно государство в силу суверенитета регулирует воздушное движение в своем воздушном пространстве.

Однако при попытке реализации международной ответственности любого из государств-участников регионального международного договора по ОВД или региональной международной организации по ОВД может возникнуть практически неразрешаемая коллизия. Так, для привлечения государства А, передавшего свои функции по обеспечению ОВД в своем воздушном пространстве государству Б или региональной международной организации, к международной ответственности за нарушение его международно-правовых

⁷⁰⁶ С точки зрения принципа *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, отраженного в статье 34 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 года, договор не создает обязательств или прав для третьего государства без его на то согласия (Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772). На основании данного принципа можно сделать вывод, что и правила о международной ответственности, закрепленные в региональных международных договорах, не будут распространяться на третьи государства.

⁷⁰⁷ См., например: Schubert F. The liability of air navigation services in the Single European Sky// *Annals of Air and Space Law*, 2003. Vol. XXVIII. P. 63; Andika Immanuel Simatupang State responsibility over safety and security on air navigation of civil aviation in international law// *Indonesian Journal of International Law*, 2016. No. 2. P. 287-288; Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targonska E. The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17// *Transportation Research Procedia*, 2019. No. 43. P. 117-118.

обязательств, вытекающих из Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО, потребуется, в первую очередь, доказать, так называемый, «элемент присвоения» противоправного поведения (*attribution*). Под этим понимается доказывание того, что приведшие к данному деянию действия органа ОВД или организации по аэронавигационному обслуживанию государства Б, фактически осуществлявших ОВД в воздушном пространстве государства А, могут быть присвоены последнему по международному праву. Очевидно, действия органа ОВД или организации по аэронавигационному обслуживанию государства Б могут быть присвоены самому государству Б в соответствии со статьями 4 или 8 Проекта статей 2001 года⁷⁰⁸, но при этом эти действия не будут представлять собой нарушение международно-правового обязательства по отношению к третьим государствам, поскольку ни Чикагская конвенция, ни международные стандарты ИКАО не обязывают государство Б обеспечивать ОВД в воздушном пространстве государства А. Что касается государства А, то несмотря на сохранение за ним обязательств по обеспечению ОВД в своем суверенном воздушном пространстве по Чикагской конвенции, ему, по нашему мнению, вряд ли, могут быть присвоены действия иностранного государственного органа ОВД или иностранной организации по аэронавигационному обслуживанию, над которой государство А не осуществляет никакого контроля⁷⁰⁹. Единственным исключением, когда возможно присвоение государству А действий организации-поставщика

⁷⁰⁸ Согласно статье 4 Проекта статей 2001 года, поведение любого органа государства рассматривается как деяние данного государства по международному праву независимо от того, осуществляет ли этот орган законодательные, исполнительные, судебные или какие-либо иные функции, независимо от положения, которое он занимает в системе государства, и независимо от того, является ли он органом центральной власти или административно-территориальной единицы государства.

Согласно статье 8 Проекта статей 2001 года, поведение лица или группы лиц рассматривается как деяние государства по международному праву, если это лицо или группа лиц фактически действует по указаниям либо под руководством или контролем этого государства при осуществлении такого поведения.

⁷⁰⁹ Вопрос о степени контроля со стороны государства, необходимой для присвоения ему того или иного поведения, рассматривался различными международными судебными органами. Так, например, в своем решении по делу Никарагуа против США Международный Суд использовал понятие «эффективного контроля» государства за действиями негосударственных образований: «...Для того чтобы такое поведение привело к юридической ответственности Соединенных Штатов, в принципе, должно быть доказано, что это государство осуществляло эффективный контроль над военными или полувоенными операциями, в ходе которых были совершены предполагаемые нарушения» (*Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 64-65).

аэронавигационного обслуживания, зарегистрированной и имеющей основное место деятельности в государстве Б, является случай, при котором государство А в силу, например, преобладающего участия в уставном капитале этой организации, может влиять на ее управление и принимаемые решения. Между тем, даже в условиях приватизации и коммерциализации поставщиков ОВД на сегодняшний день подобное трансграничное участие в их капитале является крайне редким.

Аналогичная проблема возникает, когда функции по ОВД в воздушном пространстве государства А выполняет региональная международная организация, которая сама не является носителем международно-правовых обязательств по Чикагской конвенции, а потому не будет их нарушителем по отношению к третьим государствам. При этом действия этой организации также будет сложно присвоить государству А⁷¹⁰.

В результате вышеуказанной коллизии третье государство может столкнуться с поистине «патовой» ситуацией - невозможностью при некоторых обстоятельствах привлечь ни государство А, ни государство Б, ни региональную международную организацию по ОВД к международной ответственности. Такая ситуация может возникнуть, например, в связи с авиационным происшествием, имевшим место на территории государства А по причине ненадлежащего выполнения функций по ОВД либо со стороны органа ОВД государства Б, либо со стороны региональной международной организации. Гипотетическим решением данной проблемы могло бы стать внесение поправок в Чикагскую конвенцию, прямо предусматривающих возможность договорной передачи государством своих обязательств по обеспечению ОВД другому государству или международной организации, либо возможность солидарной ответственности государства, передающего функции по ОВД, и государства или региональной

⁷¹⁰ Например, как отмечают С. Рингаерт и Х. Бюкэнэн, общее международное право не содержит положений, подтверждающих бы, что государства могут нести ответственность за международно-противоправные деяния международной организации на основании лишь факта членства в ней этих государств (Rynjaert C., Buchanan H. Member State responsibility for the acts of international organizations// *Utrecht Law Review*, 2011. Volume 7, Issue 1. P. 138).

международной организации, которым эти функции переданы. Однако на этом пути есть ряд препятствий.

Во-первых, сама процедура внесения и вступления в силу таких поправок в Чикагскую конвенцию представляется очень трудоемкой и может занять не один десяток лет⁷¹¹. Во-вторых, подобные поправки потребуют концептуального пересмотра Чикагской конвенции посредством распространения части закрепленных в ней обязательств, изначально сформулированных исключительно для государств и основанных на принципе суверенитета над воздушным пространством, на региональные международные организации, а также предоставления права этим организациям участвовать в Чикагской конвенции⁷¹². Вместе с тем, нельзя полностью исключать вероятность того, что государства в будущем придут к пониманию необходимости указанного концептуального пересмотра Чикагской конвенции. Тем не менее, в ближайшей перспективе, ввиду отмеченных выше трудностей применения норм о международной ответственности государств и региональных международных организаций в контексте сотрудничества по ОВД, защита нарушенных прав и взыскание компенсаций при авиационных происшествиях, наиболее вероятно, будут происходить не в рамках международно-правовых, а национально-правовых (частноправовых) механизмов ответственности.

⁷¹¹ В соответствии со статьей 94 Чикагской конвенции любая предложенная к ней поправка должна быть одобрена 2/3 голосов Ассамблеи и затем вступает в силу в отношении государств, ратифицировавших такую поправку, после того, как ее ратифицируют не менее 2/3 всех государств-участников Чикагской конвенции (то есть 129 государств). Процесс вступления в силу поправок к Чикагской конвенции может занимать 15-20 лет.

⁷¹² Например, А.А. Дементьев для решения проблемы передачи ответственности по обеспечению ОВД от одного государства другому государству или международной организации предлагает внесение поправок в Чикагскую конвенцию. Однако при этом он не учитывает, что для внесения таких поправок необходимо будет также дополнить Чикагскую конвенцию положениями, распространяющими содержащиеся в ней обязательства по обеспечению ОВД на международные организации, и обеспечить, чтобы последние надлежащим образом приняли на себя данные обязательства (Дементьев А.А. Институт ответственности в международном воздушном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2016. С. 10).

Специфика вопросов международной ответственности региональных международных организаций и их государств-членов в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов

Проблемы применения норм о международной ответственности в контексте регионального сотрудничества в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов возникают, прежде всего, в связи с тем, что в рамках региональных международных организаций, действующих на сегодняшний день в указанной сфере, государства передают им часть функций, которые они сами обязаны выполнять на основе Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО (например, сертификация авиационной техники, освидетельствование авиационного персонала, проведение надзорных мероприятий в отношении объектов гражданской авиации и т.д.).

При рассмотрении вопросов международной ответственности региональных международных организаций и их государств-членов в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов важно разделять (а) региональные международные организации, создаваемые государствами специально для выполнения функций в указанной сфере, и (б) органы (агентства, институты), наделенные данными функциями, но при этом являющиеся частью внутриорганизационного механизма международных организаций (межгосударственных объединений) региональной экономической интеграции⁷¹³. В последнем случае на отношения, возникающие в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов, будут распространяться общие правила ответственности, действующие в рамках указанных международных организаций (межгосударственных объединений) региональной экономической интеграции (например, в рамках Европейского Союза), конечно, при условии, что такие правила созданы. Анализ различных международных договоров об учреждении региональных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов, а также международных договоров и

⁷¹³ Более подробно данная классификация региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов уже рассматривалась в разделе 3.1 диссертации.

правовых актов, регулирующих деятельность соответствующих органов (агентств, институтов) в рамках международных организаций региональной экономической интеграции, позволяет выделить следующие положения, характеризующие особенности режима международной ответственности самих международных организаций и их государств-членов⁷¹⁴.

Во-первых, это установление ответственности региональных международных организаций в виде полного возмещения вреда, причиненного ими любым лицам при выполнении своих функций, включая вред, причиненный их агентами и сотрудниками при исполнении своих обязанностей.

Во-вторых, органам региональных международных организаций предоставляется право применять санкции в отношении государств-членов, нарушающих свои обязательства по договорам об учреждении этих организаций, включая приостановление права голоса государства-нарушителя, а также другие меры ответственности по усмотрению данных органов.

В-третьих, устанавливаются особые процедуры (как правило, судебные) разрешения споров между государствами-членами региональных международных организаций, связанных с нарушениями обязательства по договорам об учреждении этих организаций, а органам региональных международных организаций предоставляется право применения санкций в отношении государств-членов, не выполняющих решения органа по разрешению указанных споров.

В отношениях между самими государствами-членами региональных международных организаций, а также между государствами-членами и этими организациями положения об ответственности будут носить характер *lex*

⁷¹⁴ См., например: Articles 8, 27-30 Traite relatif aux Autorites africaines et malgache de l'Aviation civile (ААМАС), 20 janvier 2012 (Journal Officiel de la Republique de Cote d'Ivoire. 15 janvier 2015. P. 70-77); Article 18, Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization Agreement of 30 June 2009 (регистрационный № ИКАО 5462); Article 18, Protocol on the Establishment of the East African Community Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency of 18 April 2007 (официальный портал КАССОА: <https://www.cassoa.org/wp-content/uploads/2019/01/protocol.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)) and Article 143, The Treaty for the Establishment of the East African Community signed on 30 November 1999 (официальный портал ВАС: <https://www.eac.int/documents/category/key-documents> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

specialis, исключающих применение общих норм об ответственности государств и международных организаций, закрепленных, в частности, в Проекте статей 2001 года и Проекте статей 2011 года. Однако в той мере, в какой какие-либо условия международной ответственности не урегулированы региональными международными договорами, в отношении государств-членов региональных международных организаций и самих организаций, очевидно, будут применяться положения Проекта статей 2001 года и Проекта статей 2011 года.

Кроме этого, в рамках некоторых региональных интеграционных объединений (ЕС, СЕМАК) сформировалась собственная комплексная система средств защиты нарушенных прав, которая существенно отличается от традиционного режима международной ответственности, основанного на Проекте статей 2001 года и Проекте статей 2011 года, и которую можно характеризовать в качестве автономного (*self-contained*) режима, полностью исключающего применение положений обоих проектов статей об ответственности⁷¹⁵. Например, в рамках СЕМАК, где функционирует его специализированный институт – АССА, действует особый режим ответственности самого СЕМАК и АССА, а также государств-членов СЕМАК.

Как и в случае сотрудничества в области ОВД, в контексте регионального сотрудничества государств по контролю за обеспечением безопасности полетов возникает проблема с применением норм о международной ответственности в отношении третьих государств-членов ИКАО, не являющихся членами соответствующих региональных международных организаций. Как уже отмечалось выше, универсальные нормы международного воздушного права, которые содержатся, прежде всего, в Чикагской конвенции и принимаемых в соответствии с ней международных стандартах ИКАО, всегда основываются на сохранении обязательств по выполнению функций по контролю за обеспечением безопасности полетов за самими государствами, даже в тех случаях, когда речь

⁷¹⁵ Simma B, Pulkowski D. Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law// European Journal of International Law. 2006. Volume 17, No. 3. P. 516–519.

идет о передаче государствами данных функций региональным международным организациям⁷¹⁶.

Вместе с тем, при попытке реализации международной ответственности региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и ее государств-членов, например, в связи с авиационным происшествием, возникшим по причине нарушений требований в области сертификации авиационной техники со стороны данной организации, третьи государства могут столкнуться с коллизией, аналогичной той, которая существует в контексте регионального сотрудничества по ОВД. Поскольку сама региональная международная организация, которой ее государства-члены передали функции по контролю за обеспечением безопасности полетов, не является участником Чикагской конвенции, то она и не может выступать нарушителем предусмотренных ею обязательств. Что касается самих государств-членов, передавших указанные функции региональной международной организации, то за ними, действительно, сохраняются соответствующие обязательства на основании Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО. Однако, по нашему мнению, присвоение действий этой региональной международной организации ее государствам-членам может оказаться довольно проблематичным. Лишь в том случае, когда сам учредительный или иной правовой акт, регулирующий создание и деятельность региональной международной организации, прямо предусматривает, что последняя действует от имени ее государств-членов, ответственность за ее действия может, быть возложена на соответствующее государство. Подобное положение содержится на сегодняшний день лишь в правовых актах, регулирующих деятельность ЕАСА и АССА⁷¹⁷.

⁷¹⁶ Более подробно о доктринальных источниках, резолюциях Ассамблеи ИКАО и инструктивном материале ИКАО, позволяющих сделать вывод о сохранении обязательств по выполнению функций по контролю за обеспечением безопасности полетов за самими государствами в случае передачи данных функций региональным международным организациям, см. раздел 3.1 диссертации.

⁷¹⁷ Например: Article 22, Reglement No. 29/19-UEAC-ASSA-AC-CM fixant les regles communes dans le domaine de l'aviation civile et reorganisant l'Agence pour la Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC), 18 decembre 2019.

В качестве способа решения данной проблемы некоторые авторы высказывают предложения о возможном изменении Чикагской конвенции. По их мнению, по аналогии с Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 года, Чикагская конвенция могла бы быть дополнена положением о солидарной ответственности государств и международных организаций за выполнение предусмотренных в ней международно-правовых обязательств, касающихся обеспечения безопасности полетов⁷¹⁸. Другим решением проблемы могло бы стать внесение поправок в Чикагскую конвенцию, которые аналогичны положениям ее статье 83 *bis*, и в соответствии с которыми при передаче государством на договорной основе своих обязательств по контролю за обеспечением безопасности полетов региональной международной организации к последней полностью переходит и ответственность за неисполнение этих обязательств, а само государство освобождается от такой ответственности. Однако ввиду уже отмечавшейся выше сложности и длительности процесса внесения поправок в Чикагскую конвенцию изложенные выше предложения об её изменении окажутся, вряд ли, реализуемыми, по крайней мере, в ближнесрочной перспективе.

Между тем, в настоящее время, как и в случае с реализацией международной ответственности в контексте регионального сотрудничества в сфере ОВД, защита нарушенных прав и взыскание компенсаций при авиационных происшествиях, связанных с ненадлежащим выполнением функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, по-видимому, будут происходить не в рамках международно-правовых, а национально-правовых (частноправовых) механизмов ответственности. При этом в связи с тем, что международные организации часто могут пользоваться иммунитетом

⁷¹⁸ Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 253.

Согласно статье VI Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 года, в случае деятельности в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, международной организации, ответственность за выполнение настоящего Договора несут, наряду с международной организацией, также и участвующие в ней государства - участники Договора.

от юрисдикции национальных судебных органов, основными субъектами ответственности на национальном уровне будут выступать сами государства, к авиационным и надзорным органам которых частные лица будут предъявлять иски о возмещении причиненного вреда.

Проблемы ответственности в международном воздушном праве и право Европейского Союза

Рассмотренные выше проблемы ответственности в международном воздушном праве в контексте регионального сотрудничества хорошо видны на примере наиболее развитой на сегодняшний день системы правового регулирования деятельности воздушного транспорта и использования воздушного пространства на уровне Европейского Союза. Несмотря на то, что более подробно указанная система правового регулирования ЕС будет исследована в главе 5 диссертации, ее элементы, касающиеся международно-правовой ответственности, представляется целесообразным проанализировать именно в рамках данной главы 4.

С одной стороны, как уже отмечалось выше, в рамках ЕС ввиду автономности его правопорядка сложилась собственная система средств защиты нарушенных прав, которая полностью исключает применение режима международной ответственности, основанного на Проекте статей 2001 года и Проекте статей 2011 года. Указанная система ответственности полностью применима и к отношениям внутри ЕС в сфере обеспечения безопасности полетов, ОВД и других вопросов деятельности воздушного транспорта и базируется, в частности, на следующих положениях⁷¹⁹:

- компенсация причиненного вреда является одним из принципов права ЕС, и при этом согласно статье 340 ДФЕС, договорная ответственность ЕС регулируется правом, подлежащим применению к соответствующему договору, а в области внедоговорной ответственности ЕС должен возмещать убытки,

⁷¹⁹ По вопросам ответственности в праве Европейского Союза см., например: Кадышева О.В. Сравнительно-правовая характеристика норм об ответственности и возмещении вреда в ВТО, ЕС и ЕАЭС// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 3. С. 52-54.

причиненные его институтами или сотрудниками при осуществлении своих функций (например, убытки, причиненные со стороны ЕАСА)⁷²⁰;

- иски о возмещении убытков, а также требования об обжаловании актов и бездействий институтов и органов ЕС, включая ЕАСА, могут быть предъявлены любым физическим или юридическим лицом, учрежденным как в государствах-членах ЕС, так и за пределами ЕС⁷²¹, а с 2021 года право на обжалование актов ЕС было признано Судом ЕС также за государствами, не являющимися членами ЕС⁷²²;

- требования о возмещении убытков, вытекающие из внедоговорной ответственности, и предъявляемые к институтам ЕС и, например, к ЕАСА, а также требования об обжаловании действий (бездействий) институтов и органов ЕС рассматриваются Судом ЕС;

- в случае неисполнения государствами-членами ЕС своих обязательств по праву ЕС Комиссия ЕС также вправе обратиться в Суд ЕС и потребовать, в том числе, возмещение материального ущерба, понесенного Европейским Союзом в результате такого неисполнения;

- требования физических и юридических лиц к государствам-членам ЕС о возмещении убытков, понесенных в результате неисполнения последними обязательств по праву ЕС, рассматриваются в национальных судах соответствующих государств-членов⁷²³;

⁷²⁰ Fink M. The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable// German Law Journal. 2020. No. 3. P. 532–548.

См. также практику Суда ЕС: Joint Cases C-46/93 and C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others (References for a preliminary ruling from the Bundesgerichtshof and the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court) (European Court Reports. 1996. P. I-1131).

⁷²¹ Articles 263, 265, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016).

⁷²² В своем решении по спору между Боливарианской Республикой Венесуэла и Советом ЕС от 22 июня 2021 года Большая палата Суда ЕС, приравняв государство, не являющееся членом ЕС, к юридическому лицу с точки зрения применения статьи 263 ДФЕС, признала за ним *locus standi* по обжалованию актов ЕС, адресатом которых оно является, либо которые непосредственно и индивидуально его затрагивают (см.: Case C-872/19 P, Bolivarian Republic of Venezuela v. Council of the European Union (Appeal)).

Более подробные научные комментарии по данному вопросу см. также: Luigi Lonardo and Elisabet Ruiz Cairo The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures, Case C-872/19 P, Venezuela v Council// European Constitutional Law Review, 2022. No 1. P. 114.

⁷²³ Joint Cases C-6/90 and C-9/90, Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italian Republic (European Court Reports. 1991. P. I-5403).

- Комиссия ЕС вправе налагать штрафные санкции на физических и юридических лиц, нарушающих правовые акты ЕС по вопросам безопасности полетов и деятельности ЕАСА.

Однако с другой стороны, несмотря на передачу государствами-членами ЕС значительных полномочий в области регулирования вопросов деятельности воздушного транспорта, безопасности полетов и ОВД Европейскому Союзу, именно государства-члены ЕС, а не ЕС в целом, продолжают оставаться участниками Чикагской конвенции и нести все вытекающие из нее международно-правовые обязательства перед другими государствами, являющимися ее участниками и не входящими в ЕС. На данное обстоятельство обратил внимание Суд ЕС в своем решении от 21 декабря 2011 года, в котором он отказался признавать так называемое «функциональное правопреемство» по Чикагской конвенции в отношении ЕС⁷²⁴.

Согласно концепция «функционального правопреемства», разработанной Судом ЕС без какой-либо ссылки на нормы международного права о правопреемстве, и основанной на немецкой доктрине *Funktionsnachfolge* (*functional succession*), в случае полной передачи государствами-членами ЕС своих полномочий, связанных с соответствующим международным договором, самому ЕС, данный международный договор порождает обязательства для ЕС в целом. Однако сохранение за государствами-членами ЕС хотя бы отдельных полномочий в сфере действия того или иного международного договора, например, Чикагской конвенции, является основанием для отказа Суда ЕС признать «функциональное правопреемство» ЕС по такому договору⁷²⁵. Так, на

⁷²⁴ Case C-366/10, Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v. Secretary of State for Energy and Climate Change (Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division) (European Court Reports. 2011. P. I-13833).

⁷²⁵ Более подробно по поводу концепции «функционального правопреемства» (*functional succession*), в том числе в контексте вышеуказанного решения Суда ЕС от 21 декабря 2011 года см.: Исполинов А.С. Принцип автономности права Евросоюза, его внешнее измерение и роль в процессе конституционализации ЕС// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 5. С. 264; Manzini P. and Masutti A. The Application of the EU ETS System to the Aviation Sector: From Legal Disputes to International Retaliations?// Air & Space Law, 2012. No. 4-5. P. 309-314; Havel B.F. and Mulligan J.Q. The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme// Air & Space Law. 2012. No. 1. P. 13-17; Quenivet N. Binding the United Nations to Human Rights Norms by Way of the Laws of Treaties// George Washington International Law Review. 2010. Volume 42. P. 606-608.

сегодняшний день именно сами государства-члены ЕС, а не ЕС в целом (например, в лице ЕАСА), продолжают осуществлять ряд важных полномочий, основанных на Чикагской конвенции и касающихся обеспечения безопасности полетов и иных вопросов деятельности гражданской авиации (включая, в том числе, государственную регистрацию воздушных судов, выдачу сертификатов летной годности и свидетельств на каждого члена экипажа воздушного судна и др.). Кроме этого, государства-члены ЕС осуществляют закрепленные в Чикагской конвенции полномочия, которые непосредственно вытекают из принципа полного и исключительного суверенитета государства на воздушное пространство, включая полномочия по введению запретов или ограничений на использование суверенного воздушного пространства, обеспечение соблюдения всеми воздушными судами правил полетов в суверенном воздушном пространстве и т.д.

Следовательно, каждое из государств-членов ЕС как носитель международно-правовых обязательств по Чикагской конвенции будет нести международную ответственность в случае их нарушения перед другими государствами-участниками Чикагской конвенции, не являющимися членами ЕС. При этом международная ответственность государств-членов ЕС возникает даже, когда данные нарушения являются следствием выполнения ими своих обязательств, вытекающих из членства в ЕС (например, обязательств по соблюдению правовых актов, принятых каким-либо из институтов ЕС), на что, в частности, указывает практика международных судебных учреждений и иных органов по разрешению международных судебных споров с участием государств-членов ЕС⁷²⁶.

⁷²⁶ Например, в постановлении Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 30 июня 2005 года по спору компании «Босфорус эйруэйз» против Ирландии, которая является членом ЕС и участником Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, указано, во-первых, что несмотря на передачу государством-членом ЕС суверенных прав в сфере действия данной конвенции на уровень ЕС, последний не несет какой-либо ответственности по этой конвенции до тех пор, пока он не станет ее участником. Во-вторых, в указанном решении отмечается, что государство-член ЕС будет нести ответственность за действия, нарушающие Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года, даже если эти действия являются следствием выполнения им каких-либо международно-правовых обязательств (то есть обязательств, вытекающих из членства в ЕС) (Application No. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*).

Так, например, введение государствами-членами ЕС в феврале-марте 2022 года дискриминационных запретов на использование их воздушного пространства российскими авиапредприятиями, может рассматриваться в качестве нарушения статьи 9 Чикагской конвенции и является основанием для привлечения Российской Федерацией именно государств-членов ЕС к международной ответственности, несмотря на то, что данные запреты были введены во исполнение решения Совета ЕС⁷²⁷. В этой связи 10 октября 2023 года Российская Федерация в соответствии с главой XVIII (статьей 84) Чикагской конвенции обратилась с заявлением в Совет ИКАО и инициировала рассмотрение спора, предметом которого являются, в том числе, указанные нарушения статьи 9 Чикагской конвенции со стороны государств-членов ЕС⁷²⁸.

Подтверждением того, что государства-члены ЕС могут быть призваны к международной ответственности за нарушение своих обязательств по Чикагской конвенции, даже если данное нарушение связано с необходимостью соблюдения ими правовых актов ЕС, является также спор между США и 15 государствами-членами ЕС, который рассматривался Советом ИКАО в 2000-2003 гг. В данном споре США утверждали, что выполнение государствами-членами ЕС положений Регламента Совета ЕС № 925/1999, запрещавшего в рамках ЕС полеты воздушных судов с устройствами подавления шума, как не соответствующих стандартам по авиационному шуму, представляло собой нарушение государствами-членами ЕС статей 11, 15, 38, 82 и Приложения 16 («Охрана окружающей среды») Чикагской конвенции. Несмотря на то, что Совет ИКАО не вынес решение по существу указанного спора, который был разрешен посредством переговоров сторон, тем не менее, он подтвердил свою юрисдикцию рассматривать данный спор (Summary of Decisions, Council of ICAO – 161st session (C-DEC 161/6, 21/11/2000)).

⁷²⁷ Council Decision (CFSP) No. 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine (Official Journal of the European Union. No. L57. 28.02.2022. P. 4).

Статья 9 Чикагской конвенции предусматривает, что запреты на полеты воздушных судов, вводимые ее государствами-участниками в своем суверенном воздушном пространстве, не должны носить дискриминационного характера на основе национальной принадлежности воздушного судна. Интересно отметить, что на нарушение данной статьи Чикагской конвенции государства-участники (например, Индия, Великобритания, Катар) неоднократно ссылались в рамках межгосударственных споров, рассматриваемых в разное время Советом ИКАО. Несмотря на то, что Совет ИКАО не выносил решений по существу данных споров, во всех случаях он подтверждал свою юрисдикцию их рассматривать.

⁷²⁸ В соответствии со статьей 84 Чикагской конвенции 10 октября 2023 года Российская Федерация представила ИКАО заявление и меморандум для разрешения спора против 37 государств-членов Чикагской конвенции (Австрия, Албания, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Северная Македония, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Хорватия, Черногория, Чехия, Швейцария, Швеция и Эстония). Согласно заявлению Российской Федерации, с 24 февраля 2022 года государства-ответчики применяют в отношении Российской Федерации неправомерные односторонние ограничительные меры дискриминационного характера в нарушение статей 4, 9 b), 11, 15, 22, 28, 37, 38, 44 (пункты a, d, f, g, h), 82 и 87 Чикагской конвенции, а также Приложений к Чикагской конвенции. Рассмотрение данного спора между Российской Федерацией и 37 государствами-участниками Чикагской конвенции в Совете ИКАО в настоящее время находится лишь на самой начальной стадии, когда государства-ответчики в рамках своих предварительных возражений пытаются оспорить юрисдикцию Совета ИКАО по разрешению спора по существу.

Вместе с тем, поскольку многие полномочия по регулированию деятельности гражданской авиации все же осуществляются самим ЕС, который играет все более активную роль в этом регулировании, любые действия государств-членов ЕС, связанные с их возможным привлечением к международной ответственности за нарушения Чикагской конвенции, включая их участие в каких-либо процедурах разрешения споров с третьими государствами, по-видимому, должны координироваться (согласовываться) с Комиссией ЕС. В свою очередь, при необходимости Комиссия ЕС в той или иной форме может стать участником данных процедур в целях более эффективной защиты интересов государств-членов ЕС и ЕС в целом. Подобные требования о согласовании действий государств-членов ЕС в рамках международных договоров с третьими государствами существуют, например, в сфере инвестиционных соглашений, заключенных самостоятельно государствами-членами ЕС с третьими государствами⁷²⁹.

Общие выводы

Расширение договорных и институциональных форм регионального сотрудничества в международном воздушном праве, в частности, в сфере ОВД и контроля за обеспечением безопасности полетов приводит к появлению на уровне различных регионов специальных норм об ответственности государств и региональных международных организаций и даже автономных (*self-contained*) режимов ответственности (например, в рамках ЕС и СЕМАК). С одной стороны, в отсутствие эффективных универсальных вторичных норм о международной ответственности, основанных на Чикагской конвенции, а также с учетом наметившейся в последние годы тенденции «размывания» первичных норм международного воздушного права в направлении переноса многих положений из юридически обязательных документов - международных стандартов ИКАО -

⁷²⁹ См., например: Regulation (EU) No. 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries (Official Journal of the European Union. No. L351. 20.12.2012. P. 40).

в различные документы ИКАО рекомендательного характера⁷³⁰ развитие подобных специальных норм и автономных режимов международной ответственности на региональном уровне несет в себе риск различного и противоречивого толкования и применения первичных норм международного воздушного права и, как следствие, риск его фрагментации. С сугубо практической точки зрения данная фрагментация международного воздушного права таит в себе еще большую опасность - нарушение единообразия международно-правового регулирования вопросов международной аэронавигации, безопасности полетов и деятельности международной гражданской авиации в целом.

С другой стороны, в контексте вышеуказанного регионального сотрудничества возникает проблема с применением норм о международной ответственности в отношении третьих государств-членов ИКАО, не являющихся участниками региональных международных договоров и членами региональных международных организаций. Так, при передаче одним государством региона другому государству или региональной международной организации определенных функций по ОВД или контролю за обеспечением безопасности полетов третье государство может столкнуться с невозможностью привлечь ни одно из этих государств, ни региональную международную организацию к международной ответственности, например, в связи с авиационным происшествием, возникшим по причине ненадлежащего выполнения переданных функций. Эти трудности с привлечением государств и региональных международных организаций к международной ответственности заставляют потерпевшую сторону отдавать предпочтение национально-правовым средствам защиты прав и получения возмещения вреда от государства-нарушителя.

⁷³⁰ По данному вопросу см. главу 1 диссертации.

Представляется, что решению вышеуказанных проблем регионального сотрудничества могла бы способствовать реализация в ближнесрочной и долгосрочной перспективе следующих мер:

- посредством совершенствования процедур разработки и принятия международных стандартов и проведения более активной работы по их имплементации на национальном и региональном уровнях ИКАО должна стремиться сохранять и повышать единообразие применения универсальных первичных норм международного воздушного права с тем, чтобы данное единообразие не нарушалось из-за распространяющихся на региональном уровне различных специальных норм и режимов международной ответственности, применение которых может привести к появлению противоречащих друг другу решений региональных органов по разрешению споров;

- внесение поправок в Чикагскую конвенцию, направленных на распространение некоторых ее обязательств на региональные международные организации и предусматривающих возможность передачи государствами своих обязанностей и ответственности по обеспечению ОВД и контролю за обеспечением безопасности полетов другим государствам-членам ИКАО или региональным международным организациям, что должно помочь третьим государствам-членам ИКАО, не являющимся участниками региональных договоренностей, но пострадавшим от нарушения соответствующих международно-правовых обязательств, призывать нарушителей к международной ответственности.

Глава 5. Особенности регионального сотрудничества в области международно-правового регулирования деятельности гражданской авиации в рамках Европейского Союза и Евразийского экономического союза

5.1. Правовое регулирование коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках Европейского Союза⁷³¹

Особое внимание к опыту Европейского Союза (ЕС) по регулированию международных воздушных сообщений и гражданской авиации в целом объясняется, прежде всего, тем, что несмотря на определенный прогресс по либерализации международно-правового регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта в различных регионах, на сегодняшний день в этом направлении, как уже указывалось в главе 2 диссертации, именно государствам-членам ЕС⁷³² удалось добиться объективно наибольших успехов. Следовательно, опыт ЕС как наиболее прогрессивный и длительный не может не представлять ценность для других регионов, а также вполне мог бы быть полезен при развитии сотрудничества в области воздушного транспорта в рамках Евразийского экономического союза. Кроме этого, изменения, произошедшие в регулировании воздушного транспорта в ЕС в течение последних двух десятилетий, оказывают значительное влияние на отношения ЕС и его государств-членов с третьими государствами, включая членов Евразийского экономического союза, что не может не учитываться Российской Федерацией при развитии ее регионального сотрудничества в авиатранспортной сфере.

⁷³¹ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. С. 94-139; Баталов А.А. Европейский Союз и правовое регулирование международных воздушных сообщений// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. № 2. С. 69-77.

⁷³² В настоящее время членами Европейского Союза являются 27 государств: Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, ФРГ, Хорватия, Чехия, Швеция и Эстония.

Основы правового регулирования международных воздушных сообщений в рамках ЕС

Основы правового регулирования международных воздушных сообщений в рамках Европейского Союза установлены одним из его главных учредительных актов – Договоре о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), который первоначально носил название «Договор, учреждающий Европейское Экономическое Сообщество» и был подписан в Риме в 1957 году⁷³³. Согласно ДФЕС, ЕС принимает меры по созданию или обеспечению функционирования внутреннего рынка, который охватывает пространство без внутренних границ, и в котором обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов⁷³⁴. Вопросы транспорта относятся к совместной компетенции ЕС и его государств-членов⁷³⁵.

ДФЕС содержит специальный раздел «Транспорт», посвященный свободе предоставления услуг в области транспорта, но в соответствии со его статьей 100 положения этого раздела применяются только к перевозкам по железной дороге, шоссейным дорогам и внутренним водным путям⁷³⁶. Согласно пункту 2 данной

⁷³³ Первоначально либерализация регулирования воздушного транспорта проходила в рамках Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС) (с 1992 года оно стало называться Европейским Сообществом, а Договор 1957 г., учреждающий ЕЭС, соответственно стал носить название "Договор, учреждающий Европейское Сообщество"). В 1992 году, в соответствии с Маастрихтским договором, был образован Европейский Союз, который включил в себя в качестве одной из главных "опор" Европейское Сообщество. Однако после вступления в силу 1 декабря 2009 года Лиссабонского договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского Сообщества, подписанного 13 декабря 2007 года, Европейское Сообщество прекратило существование, а Европейский Союз стал самостоятельным субъектом международного права. Именно поэтому в настоящее время необходимо говорить о правовом регулировании воздушного транспорта в рамках Европейского Союза (ЕС).

Подробнее об истории создания и развитии Европейского Сообщества и Европейского Союза,, а также о перспективах углубления интеграции в рамках ЕС см.: Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: Юристъ. 1998; Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт; Высшее образование, 2010. С. 78-118; Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2010. С. 13-48; Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Торкунова Е.А. Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I// Современная Европа. 2019. № 1. С. 27-37.

⁷³⁴ Article 26, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016).

⁷³⁵ Article 4, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷³⁶ Article 100, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

статьи, Европейский парламент и Совет⁷³⁷ в соответствии с общей законодательной процедурой могут устанавливать соответствующие положения для морского и воздушного транспорта.

Важно обратить внимание, что статья 100 ДФЕС исключает применение к воздушному транспорту без соответствующих актов Европейского парламента и Совета только самого раздела «Транспорт» ДФЕС, то есть положений, непосредственно связанных со свободой предоставления авиатранспортных услуг, и не ограничивает применение к этому виду транспорта других положений ДФЕС, например, касающихся свободного движения лиц, свободы учреждения и экономической деятельности и правил о конкуренции. На данное обстоятельство указал Суд ЕС в своих решениях, принятых еще в 1970-1980-х годах⁷³⁸.

Практические шаги в направлении создания системы правового регулирования, обеспечивавшей бы свободное предоставление услуг в сфере воздушного транспорта в рамках ЕС, были предприняты Советом лишь начиная с середины 1980-х годов, поскольку государства-члены ЕС, по мнению специалистов, долгое время пытались сохранить национальный статус этого стратегически важного вида транспорта⁷³⁹. Однако под влиянием политики дерегулирования воздушного транспорта, проводимой Соединенными Штатами Америки с конца 1970-х годов, и последующего усиления позиций американских авиапредприятий на международных, и в частности, на европейских рынках авиаперевозок, перед государствами-членами ЕС встала проблема повышения конкурентоспособности своей авиатранспортной отрасли. Более того, Единым Европейским Актом, принятым в 1986 году, была изменена первоначальная формулировка статьи 100 ДФЕС (бывшая статья 84 Договора, учреждающего

⁷³⁷ Европейский парламент и Совет являются одними из институтов ЕС. В состав Совета входят по одному представителю от каждого государства-члена ЕС на министерском уровне. Европейский парламент состоит из представителей граждан ЕС, число которых не превышает 750 (не включая Председателя), и которые избираются всеобщим прямым, свободным и тайным голосованием на пять лет.

⁷³⁸ Case 167/73, *Commission of the European Communities v. The Republic of France* (European Court Reports 1974. P. 359); Joint cases 209-213/84, *Ministere Public v. Asjes et al.* (European Court Reports. 1986. P. 1425).

⁷³⁹ Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: Юристъ. 1998. С. 95; Naveau J. *Droit Aerien Europeen*. Paris: Institut du Transport Aerien. 1992.

Европейское Экономическое Сообщество, 1957 года): вместо принципа единогласия, ранее действовавшего для принятия Советом актов в отношении воздушного транспорта, был введен принцип квалифицированного большинства голосов, что облегчило принятие Советом правовых актов по поводу свободы предоставления авиатранспортных услуг⁷⁴⁰.

Процесс либерализации правового регулирования международных воздушных сообщений в рамках ЕС проходил поэтапно, посредством принятия Советом, начиная с 1987 года, правовых актов, постепенно расширяющих доступ авиапредприятий к авиатранспортным рынкам внутри ЕС, отменяющих ограничения в сфере ценообразования на авиаперевозки пассажиров и грузов, устанавливающих единые правила лицензирования авиапредприятий и детализирующих применение правил о конкуренции к воздушному транспорту⁷⁴¹. В результате принятия Советом трех так называемых «пакетов» документов по либерализации воздушного транспорта с 1 апреля 1997 года в рамках ЕС был создан единый авиатранспортный рынок с полной свободой доступа к нему любых авиапредприятий государств-членов ЕС, включая неограниченное предоставление им прав восьмой и девятой «свобод воздуха»

⁷⁴⁰ Article 16, Single European Act of 28 February 1986 (Official Journal of the European Communities. No. L169. 29.06.1987).

⁷⁴¹ Первый «пакет» актов по либерализации воздушного транспорта в ЕС включал следующие регламенты, директивы и решения, принятые Советом в 1987 году: Council Directive No. 87/601 on fares for scheduled air services between Member States, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L 374. 31.12.1987. P.12); Council Decision No. 87/602 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987. P. 19); Council Regulation No. 3975/87 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987. P. 1); Council Regulation No. 3976/87 on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreement and concerted practices in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987. P. 9).

Второй «пакет» актов по либерализации воздушного транспорта в ЕС включал следующие регламенты, принятые Советом в 1990 году: Council Regulation No. 2342/90 on fares for scheduled air services, 24.07.1990 (Official Journal of the European Communities. No. L217. 11.08.1990. P. 1); Council Regulation No. 2343/90 on access for air carriers on scheduled intra-Community air services routes and on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States, 24.07.1990 (Official Journal of the European Communities. No. L217. 11.08.1990. P. 8).

Третий «пакет» актов по либерализации воздушного транспорта в ЕС включал следующие регламенты, принятые Советом в 1992 году и вступившие в силу 1 января 1993 года: Council Regulation No. 2407/92 on licensing of air carriers, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992. P. 1); Council Regulation No. 2408/92 on access for Community air carriers to intra-Community air routes, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992. P. 8); Council Regulation No. 2409/92 on fares and rates for air services, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992. P. 15).

(прав на каботажные авиаперевозки), свободой установления тарифов и ставок на авиаперевозки пассажиров и грузов и едиными правилами лицензирования авиапредприятий для целей осуществления авиаперевозок внутри ЕС. В дальнейшем положения трех регламентов заключительного, третьего, «пакета» правовых актов по либерализации воздушного транспорта были заменены единым Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 1008/2008 «Об общих правилах осуществления воздушных сообщений в Сообществе», принятым 24 сентября 2008 года (далее – «Регламент № 1008/2008»)⁷⁴², и в настоящее время являющимся главным правовым актом ЕС, который регулирует коммерческую деятельность авиапредприятий в ЕС.

Обобщая процесс развития правового регулирования воздушных сообщений в рамках ЕС, следует отметить две его главные особенности.

Первая из вышеуказанных особенностей связана с тем, что либерализация регулирования европейского воздушного транспорта проходила с использованием специфичного организационно-правового механизма ЕС. Органы ЕС наделены полномочиями принимать обязательные для государств-членов акты, имеющие прямое действие и обладающие приоритетом перед нормами национального права. Такие акты могут приниматься, в частности, Советом ЕС большинством голосов, что обеспечивает решение определенных вопросов даже в тех случаях, когда какой-либо из государств-членов колеблется или противится этому. При этом если на первом этапе либерализации правовые акты Совета были в форме директив, то в последующем для решения соответствующих задач в основном принимались регламенты. В соответствии со статьей 288 ДФЕС, директива обязательна для каждого государства-члена, которому она адресована, в том, что касается ожидаемого результата, сохраняя за национальными властями свободу выбора форм и средств⁷⁴³. Согласно этой же статье, регламент имеет общее действие; он обязателен в полном объеме и

⁷⁴² Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community (Official Journal of the European Union. No. L293. 31.10.2008. P. 3).

⁷⁴³ Article 288, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

подлежит прямому применению во всех государствах-членах⁷⁴⁴. Таким образом, используемый первоначально «мягкий стиль» регулирования, предполагавший ограниченное вмешательство во внутригосударственные правовые порядки и большую свободу государств-членов в отношении реализации предписаний правовых актов⁷⁴⁵, постепенно сменился более конкретными нормами, детально регламентирующими поведение субъектов.

Другой особенностью правового регулирования международных воздушных сообщений в рамках ЕС является то, что параллельно с его либерализацией путем принятия органами ЕС соответствующих правовых актов, обязательных для всех государств-членов, шел процесс либерализации воздушного транспорта на двустороннем уровне между отдельными государствами-членами ЕС. В литературе даже высказывалось мнение, что в этом направлении гораздо больших успехов удалось достичь с помощью двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключаемых государствами-членами ЕС, чем посредством правовых актов ЕС⁷⁴⁶. Однако на сегодняшний день международные воздушные сообщения, осуществляемые внутри Европейского Союза, полностью регулируются правом ЕС.

Современное правовое регулирование основных элементов коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках ЕС

Одним из ключевых понятий в системе регулирования международных воздушных сообщений в рамках Европейского Союза, с которым связан целый комплекс прав и обязанностей, предусмотренных Регламентом № 1008/2008, является понятие «авиаперевозчик Сообщества». Авиаперевозчик Сообщества - это авиапредприятие, имеющее действующую эксплуатационную лицензию,

⁷⁴⁴ Там же.

⁷⁴⁵ Подробнее об особенностях директивы как одного из правовых актов ЕС см.: Глотова С.В. Директивы Европейского Сообщества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

Об источниках права ЕС см.: Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт; Высшее образование, 2010. С. 148-159; Craig P., De Burca G. EU Law. Oxford University Press. 2011. P. 104-108.

⁷⁴⁶ Adkins B. Air Transport and E.C. Competition Law. London: Sweet & Maxwell. 1994. P. 15.

выданную государством-членом ЕС в соответствии с положениями Регламента № 1008/2008⁷⁴⁷.

Регламент № 1008/2008 содержит перечень требований, которым должны отвечать авиапредприятия, претендующие на получение лицензии на авиаперевозку пассажиров, грузов и почты за вознаграждение или по найму от компетентных органов государств-членов ЕС. Данный перечень является исчерпывающим, и государства-члены не вправе требовать от авиапредприятий выполнения каких-либо дополнительных условий.

Согласно Регламенту № 1008/2008, к авиапредприятию-соискателю эксплуатационной лицензии предъявляются следующие требования⁷⁴⁸:

а) основное место деятельности авиапредприятия должно находиться на территории государства-члена ЕС, выдающего лицензию;

б) авиапредприятие должно иметь действующий сертификат эксплуатанта;

в) авиапредприятие должно иметь в своем распоряжении, как минимум, одно воздушное судно на праве собственности или на правах аренды;

г) необходимо, чтобы одним из основных видов деятельности авиапредприятия являлась воздушная перевозка пассажиров и грузов;

д) необходимо, чтобы корпоративная структура авиапредприятия не препятствовала применению в отношении него лицензирующим органом государства-члена ЕС положений Регламента № 1008/2008;

е) за исключением случаев, предусмотренных соглашениями между ЕС и третьими государствами, владение более чем 50% уставного капитала авиапредприятия и эффективный контроль над ним должны прямо или косвенно осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо его гражданами и юридическими лицами;

ж) авиапредприятие должно соответствовать финансовым условиям, в связи с чем лицензирующий орган государства-члена ЕС должен получить от

⁷⁴⁷ Article 2, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁴⁸ Article 4, 5, 6, 7 Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

авиапредприятия доказательства того, что оно может выполнить свои фактические и потенциальные обязательства в течение 24 месяцев с момента начала деятельности и покрыть фиксированные и эксплуатационные расходы в течение трех месяцев с момента начала своей деятельности, без учета какого-либо дохода от данной деятельности;

з) необходимо, чтобы ответственность авиапредприятия за вред, причиненный жизни и здоровью пассажиров, его ответственность за утрату, недостачу или повреждение багажа и грузов, а также ответственность перед третьими лицами были застрахованы;

и) авиапредприятие должно подтвердить финансовую состоятельность и деловую репутацию лиц, участвующие в его управлении.

Из вышеперечисленных требований, предъявляемых к соискателям эксплуатационной лицензии, особое внимание следует уделить требованиям, касающимся владения и контроля над авиапредприятием. Как уже указывалось, в соответствии с Регламентом № 1008/2008, преимущественное владение и эффективный контроль над авиапредприятием могут осуществляться любым из государств-членов ЕС (или его гражданами и юридическими лицами), а не только тем, которое выдает лицензию. Согласно регламенту, необходимо, чтобы на территории лицензирующего государства находились лишь основное место деятельности авиапредприятия. Таким образом, внутри Европейского Союза правовые ограничения, связанные с национальной принадлежностью авиапредприятия, на современном этапе утратили свое значение.

Вместе с тем, важно обратить внимание, что многие, и в особенности наиболее крупные, авиапредприятия ЕС, работают не только на внутриевропейском рынке, но и выполняют авиаперевозки по воздушным линиям, выходящим за пределы Европейского Союза. А такие перевозки, в свою очередь, во многих случаях регулируются двусторонними соглашениями членов ЕС с третьими государствами, которые содержат традиционное условие о «преимущественном владении и фактическом контроле» в отношении авиапредприятий, назначаемых государства для эксплуатации воздушных

линий. В этой связи, например, Аргентина может отказать немецкому авиапредприятию в использовании коммерческих прав, предусмотренных аргентино-немецким соглашением о воздушном сообщении, если «преимущественное владение и фактический контроль» над ним осуществляются гражданами Франции. Именно поэтому при объединении друг с другом, а также при привлечении капитала из государств-членов ЕС, не являющихся государствами, выдавшими им эксплуатационную лицензию, европейские авиаперевозчики вынуждены учитывать ограничения относительно «преимущественного владения и фактического контроля», содержащиеся в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, а не только соответствующие положения Регламента № 1008/2008.

Принимая во внимание данную ситуацию, Европейская Комиссия неоднократно предпринимала попытки, направленные на изменение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, заключенных членами ЕС с третьими государствами. В частности, государствам-членам предлагалось включать в соглашения положение о том, что в виду их правовых обязательств как членов ЕС преимущественное владение и эффективный контроль над назначаемыми ими авиапредприятиями могут осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо его гражданами и юридическими лицами. Однако действия Комиссии оказались малоэффективными, и в конце 1998 года она вынуждена была обратиться в Суд ЕС с исками к восьми государствам-членам (Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Люксембургу, Финляндии и Швеции) об уклонении ими от выполнения своих обязательств, предусмотренных, в частности, бывшей статьей 43 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (в настоящее время – статья 49 ДФЕС). Согласно данной статье, должны быть устранены ограничения на свободу учреждения и экономической деятельности граждан какого-либо государства-члена ЕС на территории другого государства-члена. Свобода учреждения и экономической деятельности включает право самостоятельной деятельности, а также создания предприятий и

управления ими на условиях, установленных законодательством страны учреждения⁷⁴⁹.

В своих решениях от 5 ноября 2002 года Суд ЕС признал, что включение государствами-членами в свои соглашения о воздушном сообщении с третьими государствами условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми ими авиапредприятиями является нарушением бывшей статьи 43 Договора, учреждающего Европейское Сообщество⁷⁵⁰. Результатом данного решения Суда ЕС явились следующие изменения в отношениях между государствами-членами ЕС и их партнерами (третьими государствами) по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении.

С одной стороны, для устранения нарушений положений о свободе учреждения и экономической деятельности отдельными государствами-членами ЕС были заключены соглашения с третьими государствами об изменении условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями в их двусторонних соглашениях о воздушном сообщении. В соответствии с этими изменениями, для эксплуатации воздушных линий по данным двусторонним соглашениям государство-член ЕС может назначить авиапредприятие, преимущественное владение и фактический контроль над которым осуществляются гражданами и юридическими лицами любого из государств-членов ЕС. Всего в период с 2003 года по настоящее время подобные изменения были внесены в соглашения о воздушном сообщении более чем с 70 государствами.

С другой стороны, самим Европейским Сообществом, а с 1 декабря 2009 года Европейским Союзом были заключены двусторонние соглашения более чем с 40 третьими государствами (не членами ЕС) в целях устранения нарушений статьи 49 ДФЕС. На основании указанных двусторонних соглашений, каждое из государств-членов ЕС вправе назначить авиапредприятие, преимущественное

⁷⁴⁹ Article 49, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷⁵⁰ Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, *Commission of the European Communities v. United Kingdom, Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany* (European Court Reports. 2002).

владение и фактический контроль над которым осуществляются гражданами и юридическими лицами любого из государств-членов ЕС, для эксплуатации воздушных линий, предусмотренных его соглашением о воздушном сообщении с соответствующим третьим государством. При этом каждое из соглашений, заключаемых самим ЕС с третьими государствами, имеет приоритет перед положениями о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями во всех существующих двусторонних соглашениях о воздушном сообщении этих третьих государств с членами ЕС.

Например, Соглашение, подписанное между ЕС и Мексикой 15 декабря 2010 года, имеет приоритет перед обязательствами в отношении преимущественного владения и фактического контроля над назначаемыми авиапредприятиями, которые содержатся в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении между Мексикой и сразу 11 государствами-членами ЕС⁷⁵¹.

Соглашения, подобные тому, которое было подписано между ЕС и Мексикой, – так называемые «горизонтальные соглашения» - имеют большие преимущества для государств-членов ЕС, поскольку отменяют для них необходимость вести переговоры и заключать отдельные соглашения с соответствующими третьими государствами для изменения условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» над авиапредприятиями.

Кроме того, с рядом государств (например, Израиль, Канада, Марокко, США) ЕС и все его государства-члены заключили более комплексные соглашения о воздушном транспорте, которые наряду с коммерческой деятельностью авиапредприятий регулируют и другие вопросы функционирования гражданской авиации (обеспечение безопасности полетов, обслуживание воздушного движения, защита прав авиапассажиров и др.). Данные соглашения предусматривают, что к эксплуатации воздушных линий

⁷⁵¹ Agreement on certain aspects of air services between the European Union and the United Mexican States of 9 June 2006 (Official Journal of the European Union. No. L38. 12.02.2011. P. 34).

между государствами-членами ЕС и соответствующим государством-участником соглашения допускается любой «авиаперевозчик Сообщества», вне зависимости от того, граждане и юридические лица какого из государств-членов ЕС осуществляют «преимущественное владение и фактический контроль» над этим авиаперевозчиком.

Учитывая вышеуказанные изменения в отношениях между членами ЕС и третьими государствами - их партнерами по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении - можно сделать вывод, что в целом в рамках Европейского Союза сложилось общая позиция, согласно которой отмена условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями в двусторонних соглашениях обеспечивает интересы всей авиатранспортной отрасли ЕС и каждого из государств-членов. Благодаря данным изменениям, для авиапредприятий ЕС («авиаперевозчиков Сообщества»), рассматривающих возможности слияния друг с другом, иные формы реорганизации или привлечения капитала из различных государств-членов ЕС, постепенно снижаются риски, связанные с потенциальным отказом им со стороны третьих государств в предоставлении доступа к рынкам авиаперевозок по двусторонним соглашениям о воздушном сообщении по причине того, что «преимущественное владение и фактический контроль» в отношении авиапредприятия не осуществляются гражданами или юридическими лицами государства-члена ЕС, назначающего его для эксплуатации воздушных линий. На сегодняшний день существуют следующие примеры слияний или иных форм реорганизации с участием авиапредприятий различных государств-членов ЕС: а) создание группы компаний «Эйр Франс – КЛМ Групп» с холдинговой компанией «Эйр Франс – КЛМ С.А.», которая зарегистрирована во Франции, преимущественно принадлежит французским акционерам и является полным владельцем двух авиапредприятий – авиакомпании «КЛМ», зарегистрированной в Нидерландах, и авиакомпании «Эйр Франс»,

зарегистрированной во Франции⁷⁵²; (б) приобретение немецкой группой компаний «Люфтганза» 100% уставного капитала авиаперевозчика «Остриан Эйрлайнз», зарегистрированного и имеющего основное место деятельности на территории Австрии⁷⁵³.

В соответствии со статьей 15 Регламента № 1008/2008 авиаперевозчики Сообщества вправе осуществлять без каких-либо ограничений регулярные и нерегулярные авиаперевозки пассажиров, грузов и почты по любым воздушным линиям внутри ЕС, включая внутренние (каботажные) авиаперевозки⁷⁵⁴, что означает неограниченный доступ авиаперевозчиков Сообщества к единому рынку воздушного транспорта ЕС. Из этого общего правила возможны исключения в случаях, прямо предусмотренных Регламентом № 1008/2008.

Одним из ограничений свободы доступа к авиатранспортному рынку внутри ЕС является введение государствами-членами в отношении некоторых воздушных линий обязательств по выполнению общественно значимых авиаперевозок. Такие обязательства устанавливаются, когда осуществление воздушных сообщений в некоторые районы внутри ЕС невыгодно с коммерческой точки зрения из-за маленького спроса, либо низкой платежеспособности населения, но в то же время в целях развития этих районов и обеспечения их постоянной связи с остальной частью территории государства (например, для связи острова с материком) существует необходимость в авиаперевозках туда в соответствии с определенными стандартами (частота полетов, вместимость воздушных судов, максимальный уровень цен). Государство-член ЕС может ввести обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок в отношении регулярной воздушной линии, обслуживающей отдаленный или развивающийся район на его территории, и в

⁷⁵² По вопросу объединения авиакомпаний «Эйр Франс» и «КЛМ» см.: Mendes de Leon P. A New Phase in Alliance Building: The Air France / KLM Venture as a Case Study// Zeitschrift für Luft und Weltraumrecht, ZLW. 2004. No. 3. P. 359.

⁷⁵³ Более подробно по вопросу приобретения группой компаний «Люфтганза» акций авиакомпании «Остриан Эйрлайнз» см.: Rijke R. Nationality Requirements for EU Airlines: The Lufthansa/Swiss/Austrian Mergers as a Case Study// Air and Space Law. 2012. No. 6. P. 433-434, 456-460.

⁷⁵⁴ Article 15, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

отношении так называемых «тощих» (невыгодных) маршрутов при условии, что такие маршруты являются жизненно важными для социально-экономического развития региона, через который они проходят⁷⁵⁵.

Перед тем, как установить обязательство по выполнению общественно значимых авиаперевозок, государство-член ЕС должно проинформировать об этом Европейскую Комиссию, других заинтересованных государств-членов ЕС и авиаперевозчиков, эксплуатирующих данную воздушную линию. Европейская Комиссия, в свою очередь, публикует сведения, касающиеся обязательств по выполнению общественно значимых авиаперевозок в Официальном журнале Европейского Союза. Если эксплуатация воздушной линии, в отношении которой установлены обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок, не была начата в течение определенного срока, то государство-член ЕС может провести тендер (конкурс) и предоставить одному авиаперевозчику Сообщества, выигравшему тендер, монопольное право эксплуатировать эту линию на определенных условиях (в частности, частота и время выполнения авиаперевозок, необходимость эксплуатации определенных типов воздушных судов, размеры тарифов на авиаперевозки, возможный размер компенсации со стороны государства, штрафные санкции за нарушение обязательств по выполнению авиаперевозок и т.д.).

По состоянию на 17 февраля 2023 года обязательства по выполнению общественно значимых авиаперевозок внутри ЕС были введены 11 государствами-членами ЕС всего в отношении 161 воздушной линии⁷⁵⁶.

Доступ к рынку авиаперевозок внутри ЕС может быть также ограничен в связи с распределением авиаперевозок между аэропортами одного города, угрозой окружающей среде, либо возникновением непредвиденных и непредотвратимых обстоятельств краткосрочного характера.

⁷⁵⁵ Article 16, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁵⁶ Данная информация доступна на официальном портале Европейского Союза по адресу: https://transport.ec.europa.eu/document/download/9168af3e-67c7-430f-b46c-61b76236d8cb_en?filename=pso_inventory_table_2023-02.pdf (дата обращения 3 мая 2024 года).

В статье 19 Регламента № 1008/2008 за государствами-членами ЕС закреплено право по согласованию с Европейской Комиссией распределять авиаперевозки между аэропортами, обслуживающими один и тот же город или городскую агломерацию⁷⁵⁷, при условии, что между данными аэропортами и городом существует регулярное, надежное и эффективное транспортное сообщение, а аэропортовые услуги, оказываемые ими авиаперевозчикам, не наносят ущерба коммерческим возможностям последних⁷⁵⁸.

При возникновении угрозы окружающей среде статья 20 Регламента № 1008/2008 предусматривает возможность введения государством-членом ЕС полного или частичного запрета на осуществление авиаперевозок, в особенности в случаях, если перевозка может быть выполнена другими видами транспорта. Подобные запреты не должны длиться более трех лет, а также нарушать конкуренцию между авиаперевозчиками⁷⁵⁹.

В случае непредвиденных и непредотвратимых обстоятельств краткосрочного характера (например, стихийное бедствие) государство-член ЕС также может ввести полный или частичный запрет на осуществление авиаперевозок на срок до 14 дней, либо на больший срок по согласованию с Европейской Комиссией⁷⁶⁰. Поправкой, внесенной в Регламент № 1008/2008 в 2020 году, в связи с пандемией «КОВИД-19» государствам-членам ЕС без согласования с Европейской Комиссией предоставлялось право введения полного или частичного запрета на авиаперевозки на более длительный период⁷⁶¹.

В отношении положений Регламента № 1008/2008, предусматривающих возможность ограничения свободы доступа к рынку воздушного транспорта, в

⁷⁵⁷ Например, аэропортовая система Парижа включает аэропорты «Шарль де Голль», «Орли» и «Ле Бурже».

⁷⁵⁸ Article 19, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁵⁹ Article 20, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁶⁰ Article 21, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

⁷⁶¹ Article 1, Regulation (EU) No. 2020/696 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 amending Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for the operation of air services in the Community in view of the COVID-19 pandemic (Official Journal of the European Union. No. L165. 27.05.2020. P. 3-4).

литературе по европейскому воздушному праву высказывались различные точки зрения о том, насколько данные ограничения соответствуют общей тенденции к либерализации регулирования воздушных сообщений в рамках Европейского Союза и провозглашенной политики «открытого неба» и конкуренции между авиапредприятиями. Одни юристы полагают, что созданные в рамках ЕС эффективные контрольные механизмы позволяют избежать применения государствами-членами ЕС обязательств по выполнению общественно значимых перевозок и других ограничений доступа к рынку во вред конкуренции и принципу свободы движения услуг в сфере воздушного транспорта⁷⁶². Однако по мнению других специалистов, нельзя исключать риск нарушения данными ограничениями принципов конкуренции и «открытого неба», лежащих в основе единого авиатранспортного рынка ЕС⁷⁶³.

Представляется, что предусмотренные Регламентом № 1008/2008 ограничения свободы доступа к рынку авиаперевозок все же вполне согласуются с провозглашенной в рамках ЕС политикой либерализации регулирования воздушных сообщений и конкуренции между авиапредприятиями.

Во-первых, в самом ДФЕС наряду с обязательствами по обеспечению функционирования внутреннего рынка со свободным движением товаров, лиц, услуг и капиталов содержатся общие положения о необходимости учета потребностей охраны окружающей среды при осуществлении политики и деятельности ЕС, сокращения различий в уровне развития регионов и преодоления отставания в развитии тех из них, которые находятся в наименее благоприятном положении⁷⁶⁴. Очевидно, перечисленные общие положения ДФЕС не могли не учитываться в принятых в рамках авиатранспортной политики правовых актах ЕС, в целом направленных на либерализацию регулирования воздушных сообщений.

⁷⁶² Pato A.M.S. Is the concept of public service compatible with a liberalised competitive air transport industry? The Portuguese model// European Air Law Association Conference Papers. 1999. Vol. 15. P. 19; Esperou R. Ou est passe le service public?// European Air Law Association Conference Papers. 1999. Vol. 15. P. 35.

⁷⁶³ Balfour J. European Community Air Law. Butterworths. 1995. P. 68.

⁷⁶⁴ Preamble, Article 11, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Во-вторых, сам Регламент № 1008/2008, наряду с положениями, предоставляющими государствам-членам ЕС право на введение полного или частичного запрета на доступ к рынку воздушного транспорта, содержит ряд гарантий, препятствующих необоснованному ограничению конкуренции и свободы оказания авиатранспортных услуг. Так, во всех случаях запреты на доступ к рынку не должны носить дискриминационного характера на основе национальной принадлежности авиапредприятий, а Европейская Комиссия по просьбе любого заинтересованного государства-члена, либо по собственной инициативе вправе проверить, насколько такие запреты соответствуют праву ЕС, и принять решение о возможности их дальнейшего применения.

Кроме рассмотренных выше случаев, когда возможно введение государствами-членами ЕС некоторых ограничений свободы доступа к авиатранспортному рынку, Регламент № 1008/2008 предусматривает, что при реализации коммерческих прав авиаперевозчики обязаны соблюдать требования, касающиеся безопасности полетов, защиты от актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, охраны окружающей среды и распределения «окон» (конкретных промежутков времени, в течение которых авиаперевозчику разрешено использовать объекты инфраструктуры аэропорта, необходимые в целях взлета и посадки воздушных судов) в аэропортах⁷⁶⁵.

Необходимо заметить, что в рамках ЕС правила распределения аэропортовых «окон» имеют особо важное значение, поскольку именно на территории государств-членов ЕС находятся большинство аэропортов, испытывающих недостаток пропускной способности в связи с большим объемом авиаперевозок и ограниченностью дальнейшего развития аэродромной инфраструктуры⁷⁶⁶. Учитывая, что от наличия «окон» в немалой степени зависит реальная возможность авиаперевозчиков осуществлять свои права на доступ к рынку, проблема перегруженности аэропортов может стать препятствием для

⁷⁶⁵ Article 19, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community

⁷⁶⁶ Brecke K. Airport Slot Allocation: Quo Vadis, EU?// Air and Space Law. 2011. No. 3. P. 183.

развития воздушного транспорта и влиять на процесс дальнейшей либерализации регулирования международных воздушных сообщений.

Согласно Регламенту Совета № 95/93 от 18 января 1993 г. (с последующими поправками), «окна» (*slots*) предоставляются авиаперевозчикам на основе их заявок из специального пула, который формируется каждый сезон авиаперевозок (летний и зимний) за счет всех имеющихся «окон» в конкретном аэропорту. При этом «окна», использовавшиеся авиаперевозчиком не менее чем на 80% в предыдущем сезоне для выполнения регулярных воздушных сообщений и нерегулярных воздушных сообщений по специальным программам (например, чартерных рейсов по расписанию или по специальной программе), не вносятся в данный пул и сохраняются за соответствующим авиаперевозчиком в следующем сезоне⁷⁶⁷. Следует отметить, что если указанный авиаперевозчик, использовал «окна» в предыдущем сезоне менее чем на 80% по причинам, не зависящим от его воли (например, в случае введения запретов на использования аэропорта или воздушного пространства), то он также имеет право на сохранение «окон» в течение следующего сезона перевозок.

В вышеуказанный пул не вносятся «окна», зарезервированные и используемые авиапредприятиями в целях выполнения общественно значимых авиаперевозок в соответствии с Регламентом № 1008/2008.

И, наконец, еще одним элементом коммерческой деятельности воздушного транспорта, регулируемым Регламентом № 1008/2008, является ценообразование на авиаперевозки. Согласно статье 22 Регламента № 1008/2008 авиаперевозчики Сообщества пользуются полной свободой установления тарифов и ставок на авиаперевозки пассажиров и грузов по любым воздушным линиям внутри ЕС⁷⁶⁸. Свободой ценообразования пользуются и авиапредприятия третьих государств при авиаперевозках внутри ЕС при условии, что соответствующие третьи

⁷⁶⁷ Council Regulation No. 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports, 18.01.1993 (Official Journal of the European Communities. No. L14. 22.01.1993. P. 1).

⁷⁶⁸ Article 22, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

государства предоставляют авиаперевозчикам Сообщества аналогичные права⁷⁶⁹.

Регламент № 1008/2008 предусматривает важные положения, касающиеся транспарентности ценообразования. В соответствии с данными положениями, публикация тарифов на авиаперевозки должна также содержать условия их применения, а окончательная цена, подлежащая оплате за авиаперевозку, должна быть всегда указана и включать наряду с самим авиатарифом все суммы налогов, сборов (в том числе аэропортовых и топливных сборов) и обязательных платежей⁷⁷⁰.

Применение правил ЕС о конкуренции к воздушному транспорту

В рамках ЕС одновременно с правовым регулированием вопросов либерализации доступа к рынку, ценообразования, лицензирования авиапредприятий, решались вопросы, связанные с применением к воздушному транспорту правил ЕС о конкуренции, которые приобретают, как уже ранее подчеркивалось в диссертации, особо важное значение в условиях, когда между государствами устанавливается режим «открытого неба», предполагающий практически полную свободу действий авиапредприятий на рынке авиаперевозок.

Согласно пункту 1 статьи 101 ДФЕС, запрещаются, как несовместимые с внутренним рынком, любые соглашения между предприятиями, решения, принятые объединениями предприятий, и картельная практика, которые могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции в пределах внутреннего рынка⁷⁷¹. В сфере воздушного транспорта к таким соглашениям, решениям и практике могут, например, относиться

⁷⁶⁹ Там же.

⁷⁷⁰ Article 23, Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community.

Более подробно по поводу требований о транспарентности ценообразования на авиаперевозки в рамках ЕС см.: Friedmann G.R. Price Transparency Requirements of the EC Air Services. Regulation 2008// Air and Space Law. 2011. No. 1. P. 71-77.

⁷⁷¹ Article 101, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

двусторонние и многосторонние механизмы по координации тарифов на авиаперевозки, распределение объемов авиаперевозок, совместная эксплуатация определенных воздушных линий и т.д.⁷⁷².

Однако положения пункта 1 статьи 101 ДФЕС могут быть признаны не подлежащими применению к любому соглашению или категории соглашений между предприятиями, а также к любому решению или категории решений объединения предприятий, если они способствуют улучшению производства или распространения товаров или содействуют техническому или экономическому прогрессу, предоставляя потребителям справедливую долю получаемых благодаря этому выгод, и при этом они не налагают на предприятия такие ограничения, которые не являются необходимыми для достижения этих целей, и не предоставляют этим предприятиям возможность ограждать от конкуренции существенную часть соответствующей продукции⁷⁷³.

Статья 102 ДФЕС касается злоупотреблений одним или несколькими предприятиями своим доминирующим положением на внутреннем рынке или на существенной его части. Такие злоупотребления запрещаются как несовместимые с внутренним рынком в той мере, в какой от них может пострадать торговля между государствами-членами ЕС⁷⁷⁴.

Для применения изложенных выше положений статей 101 и 102 ДФЕС Совет принимает соответствующие регламенты и директивы⁷⁷⁵. На этапе формирования единого авиатранспортного рынка ЕС порядок применения правил о конкуренции к коммерческой деятельности авиапредприятий регулировался отдельными регламентами Совета ЕС с учетом специфики воздушного транспорта⁷⁷⁶. Однако с 1 мая 2004 года был введен в действие

⁷⁷² Adkins B. Air Transport and E.C. Competition Law. London: Sweet & Maxwell. 1994. P. 24.

⁷⁷³ Article 101, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷⁷⁴ Article 102, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷⁷⁵ Article 103, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁷⁷⁶ Council Regulation No. 3975/87 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987. P. 1); Council Regulation No. 3976/87 on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreement and concerted practices in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987. P. 9).

Регламент № 1/2003, который установил единый порядок применения правил о конкуренции, закрепленных в статьях 101 и 102 ДФЕС (ранее статьи 81 и 82 Договора, учреждающего Европейское Сообщество), во всех отраслях экономики, включая воздушный транспорт, и соответственно заменил ранее действовавшие правовые акты ЕС, включая регламенты, касающиеся применения правил о конкуренции к деятельности авиапредприятий.

Регламент № 1/2003 от 16 декабря 2002 года направлен на децентрализацию применения правил о конкуренции в рамках ЕС, отводя гораздо большую роль в этих вопросах самим государствам-членам ЕС. Если ранее реализация данных правил была сосредоточена главным образом в руках Европейской Комиссии, то в настоящее время государства-члены имеют возможность наравне с ней расследовать и пресекать нарушения пункта 1 статьи 101 и статьи 102 ДФЕС⁷⁷⁷.

Кроме того, необходимо выделить еще два очень важных положения Регламента № 1/2003, касающиеся применения к авиапредприятиям статей 101 и 102 ДФЕС.

Первое положение касается возможности освобождения от действия статьи 101 ДФЕС тех соглашений и решений авиапредприятий, которые содействуют техническому или экономическому прогрессу, предоставляя потребителям справедливую долю получаемых благодаря этому выгод (пункт 3 статьи 101 ДФЕС). На сегодняшний день весь риск в решении вопроса о том, распространяются ли на действия авиапредприятий запреты, установленные пунктом 1 статьи 101 ДФЕС, полностью ложится на сами авиапредприятия. В случае, если последние не смогут правильно оценить возможности применения статьи 101 ДФЕС к своим действиям и нарушат данные запреты, то на них

⁷⁷⁷ Council Regulation No. 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Official Journal of the European Communities. No. L1. 04.01.2003) с поправками, введенными в действие также следующими документами: Council Regulation No. 411/2004 of 26 February 2004 repealing Regulation (EEC) No. 3975/87 and amending Regulations (EEC) No. 3976/87 and (EC) No. 1/2003, in connection with air transport between the Community and third countries (Official Journal of the European Communities. No. L68. 06.03.2004. P 1); Council Regulation (EC) No 487/2009 of 25 May 2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector (Official Journal of the European Union. No. L148. 11.06.2009. P 1).

Европейской Комиссией могут быть наложены соответствующие санкции, предусмотренные Регламентом Совета ЕС № 1/2003, включая очень большие штрафы. По мнению С. Шарма, указанное положение Регламента № 1/2003 создает правовую неопределенность для авиапредприятий, в особенности, учитывая, что оценка с точки зрения соответствия статье 101 ДФЕС таких сложных соглашений о сотрудничестве в сфере воздушного транспорта, как совместное использование кодов и стратегические альянсы, может быть очень субъективной⁷⁷⁸. Действительно, подобная неопределенность существует и в некоторой степени может даже осложнять функционирование авиатранспортной отрасли, однако, представляется, что связанные с ней риски могут быть вполне минимизированы самими авиапредприятиями посредством проведения всестороннего юридического и финансового анализа своих соглашений перед их заключением.

Второе важное положение Регламента Совета ЕС № 1/2003 касается применения правил ЕС о конкуренции к воздушным линиям между пунктами на территории государств-членов Европейского Союза и третьих государств. Если ранее нормы правовых актов ЕС, регулировавших применение правил ЕС о конкуренции к воздушному транспорту, распространялись лишь на авиаперевозки внутри ЕС, то в настоящее время Регламент Совета ЕС № 1/2003 и соответственно все правила ЕС о конкуренции применяются в равной степени к авиаперевозкам внутри ЕС и к авиаперевозкам по воздушным линиям между пунктами на территории государств-членов ЕС и третьих государств. Данное положение имеет большое практическое значение, поскольку большинство авиаперевозчиков Сообщества осуществляют свою деятельность не только внутри ЕС, но и за его пределами, и в этой связи активно сотрудничают в рамках альянсов и других соглашений с авиапредприятиями третьих государств, которые могут влиять на конкуренцию на внутреннем авиатранспортном рынке ЕС.

⁷⁷⁸ Sharma S. To What Extent Has the Self-Assessment Principle, Introduced in Regulation 1/2003, Affected, Whether Positively or Negatively, the Undertakings in Air Transport Sector in the European Union?// Air and Space Law. 2016. No. 4-5. P. 357-359.

В целом, оценивая современное правовое регулирование основных элементов коммерческой деятельности воздушного транспорта в рамках ЕС, можно сделать вывод, что в ЕС установлен режим «открытого неба», основанный на полной свободе авиаперевозчиков Сообщества в пользовании всеми коммерческими правами на любых воздушных линиях внутри ЕС (в объеме всех девяти «свобод воздуха»). Данная свобода позволила авиаперевозчикам Сообщества расширить свои коммерческие возможности, осуществляя воздушные сообщения более рационально и экономично и предоставляя авиапассажирам и иным пользователям услуг воздушного транспорта более удобные условия обслуживания. Вместе с тем, принимая во внимание необходимость обеспечения интересов общества и государства, режим «открытого неба» не препятствует государствам-членам ЕС решать следующие важнейшие задачи:

- обеспечение регулярных авиатранспортных связей с регионами, перевозки в которые являются заведомо убыточными в силу географического или экономического положения данных регионов;
- защита окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации;
- запрет или ограничение на авиаперевозки в чрезвычайных ситуациях (например, в случаях эпидемий и стихийных бедствий);
- решение проблемы перегруженности аэропортов и других объектов авиационной наземной инфраструктуры при одновременном обеспечении стабильности авиаперевозок, выполняемых на регулярной основе;
- поддержание на необходимом уровне безопасности полетов и финансовой стабильности авиатранспортной отрасли.

Кроме вышперечисленных позитивных результатов созданного правового регулирования единого рынка воздушного транспорта в рамках ЕС следует отметить еще один важный аспект данного регулирования, о котором уже кратко упоминалось в главе 2 диссертации. В связи с полным завершением процесса формирования единого авиатранспортного рынка ЕС в публикациях по

европейскому воздушному праву поднимается вполне обоснованный вопрос о том, насколько вообще необходим предусмотренный статьей 100 ДФЕС особый правовой режим для коммерческой деятельности воздушного транспорта, на которую, согласно практике Суда ЕС, распространяются общие положения ДФЕС, применимые к другим видам экономической деятельности⁷⁷⁹.

В частности, в своих решениях, принятых 25 января 2011 года и 18 марта 2014 года, Суд ЕС указал, что государство-член ЕС не вправе каким-либо образом ограничивать на своей территории определенные виды авиаперевозок, выполняемых гражданами и юридическими лицами, имеющими лицензию на авиаперевозку пассажиров, грузов и почты за вознаграждение или по найму, выданную другим государством-членом ЕС, даже если возможность осуществления данного вида авиаперевозок (а именно коммерческие перевозки на воздушном шаре и нерегулярные авиаперевозки между территориями государства-члена ЕС и третьего государства) прямо не предусмотрена в Регламенте № 1008/2008 или в предшествующих ему правовых актах ЕС по либерализации воздушного транспорта⁷⁸⁰. При этом для обоснования своей

⁷⁷⁹ Janezic J.J. and Stadlmeier S. Air Transport Services, Non-discrimination and the 'General Rules' of the EU Treaties// Air and Space Law, 2014. No. 4-5. P. 271-273.

⁷⁸⁰ Решение Суда ЕС от 25 января 2011 года было вынесено в рамках статьи 267 ДФЕС в связи с тем, что к нему за преюдициальным заключением обратился административный трибунал Верхней Австрии, рассматривавший жалобу гражданина ФРГ г-на Ньюкирхингера о наложении на него штрафа за выполнение перевозок на воздушном шаре на территории Австрии без соответствующей лицензии, выданной австрийскими органами. При этом г-н Ньюкирхингер имел необходимую лицензию на авиаперевозки, выданную органами ФРГ, и обоснованно полагал, что данная лицензия предоставляет ему право осуществлять авиаперевозки пассажиров на территории Австрии. В итоге со ссылкой на статью 18 ДФЕС (бывшая статья 12 Договора, учреждающего Европейское Сообщество) Суд ЕС поддержал позицию о том, что Австрия не должна ограничивать перевозки на воздушном шаре гражданину, имеющему лицензию на авиаперевозки, выданную в ФРГ. (Case C-382/08, *Michael Neukirchinger v. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen* (European Court Reports 2011. P. I-180)).

Решение Суда ЕС от 18 марта 2014 года также было вынесено в рамках статьи 267 ДФЕС в связи с тем, что к нему за преюдициальным заключением обратился Высший кассационный суд Брауншвейга (ФРГ), в котором рассматривалось нарушение австрийской авиакомпанией «Интернэшнл Джет Менеджмент» законодательства ФРГ, касающегося авиаперевозок между ФРГ и третьими государствами. Поскольку авиакомпания «Интернэшнл Джет Менеджмент» имела лицензию на авиаперевозки, выданную органами Австрии, она обоснованно полагала, что данная лицензия предоставляет ей право осуществлять нерегулярные авиаперевозки пассажиров между ФРГ и третьими государствами, однако авиационные органы ФРГ оспаривали данную позицию. В своем решении от 18 марта 2014 года Суд ЕС поддержал позицию о том, что ФРГ не должна ограничивать авиаперевозки между ФРГ и третьими государствами для авиакомпании, имеющей лицензию на авиаперевозки, выданную в Австрии. При этом как и в вышеуказанном решении от 25 января 2011 года, Суд ЕС сослался на статью 18 ДФЕС. (Case C-628/11, *International Jet Management GmbH* (ECLI:EU:C:2014:171)).

позиции Суд ЕС сослался на общие положения ДФЕС – его статью 18, запрещающую любую дискриминацию по признаку гражданства.

Конечно, указанные выше решения Суда ЕС касаются лишь отдельных видов авиаперевозок, выполнение которых прямо не урегулировано нормами вторичного права ЕС. Однако сам факт применения Судом ЕС общих положений ДФЕС в отношении коммерческих авиаперевозок, несмотря на 100 ДФЕС⁷⁸¹, во многом подтверждает сделанный в разделе 2.1 диссертации вывод о том, что по мере полной либерализации авиатранспортной отрасли происходит устранение различий в регулировании деятельности воздушного транспорта и других видов коммерческих услуг и экономической деятельности.

5.2. Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза⁷⁸²

Общая характеристика системы правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза

При анализе системы правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза необходимо учитывать следующие ее особенности.

Во-первых, как справедливо отмечают специалисты по европейскому воздушному праву, систему правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов, сформировавшуюся в рамках ЕС, следует рассматривать в общем контексте и в качестве логического продолжения общей авиатранспортной политики Европейского Союза⁷⁸³. После успешного

⁷⁸¹ Следует напомнить, что согласно пункту 2 статьи 100 ДФЕС, Европейский парламент и Совет в соответствии с общей законодательной процедурой могут устанавливать соответствующие положения для морского и воздушного транспорта.

⁷⁸² Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 1. С. 80-92.

⁷⁸³ См., например: Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 130; Rita Sousa Uva The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation// Air & Space Law, 2018. No. 4 & 5. P. 411-413; Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Wolters Kluwer, 2017. P. 121.

завершения процесса либерализации регулирования экономических аспектов деятельности воздушного транспорта (доступ к рынку авиаперевозок, лицензирование авиапредприятий, ценообразование) и создания единого авиатранспортного рынка Европейского Союза к концу 90-х годов XX столетия, вполне естественно, перед ЕС и его государствами-членами встал вопрос о необходимости установления единых технических и иных правил функционирования этого рынка, и в частности, правил, регламентирующих безопасное выполнение полетов и эксплуатацию авиационной техники и инфраструктуры, поскольку надежное функционирование гражданской авиации в качестве средства перевозки пассажиров и грузов, вряд ли, возможно без обеспечения надлежащего уровня безопасности полетов.

Во-вторых, формирование правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза происходило в условиях наличия во многих государствах-членах ЕС прогрессивных авиационных технологий и развитой авиапромышленности, высококвалифицированных авиационных специалистов и передовых центров по их подготовке, современной авиационной инфраструктуры и сильных конкурентоспособных авиапредприятий. Очевидно, перечисленные факторы не могли не оказать позитивное влияние на обеспечение безопасности полетов в европейском регионе в целом и на эффективность его правового регулирования.

Основу правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках ЕС составляют следующие правовые акты:

- Регламент № 2018/1139 Европейского парламента и Совета от 4 июля 2018 года об общих правилах в сфере гражданской авиации, учреждении Агентства по безопасности полетов Европейского Союза, внесении изменений в регламенты ЕС № 2111/2005, № 1008/2008, № 996/2010, № 376/2014 и директивы Европейского парламента и Совета № 2014/30/ЕС и № 2014/53/ЕС, а также об

отмене регламентов Европейского парламента и Совета № 552/2004 и № 216/2008 и регламента Совета № 3922/91 (далее – «**Основной регламент**»)⁷⁸⁴;

- акты делегированного законодательства и исполнительные акты, принимаемые Европейской Комиссией в соответствии с Основным регламентом;

- иные правовые акты, принимаемые Европейским парламентом и Советом, либо Европейской Комиссией по отдельным (специальным) вопросам обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза (например, регламенты, касающиеся введения запретов на осуществление авиаперевозок на территорию государств-членов ЕС для авиапредприятий третьих государств, не соответствующих требованиям по безопасности полетов)⁷⁸⁵.

Основной регламент представляет собой комплексный по содержанию правовой акт ЕС, главной целью которого является «установление и поддержание единообразного и высокого уровня безопасности полетов в Европейском Союзе»⁷⁸⁶, и который содержит положения, регулирующие широкий круг вопросов, связанных с безопасностью гражданской авиации. Так, Основной регламент устанавливает:

(а) требования к объектам и организациям гражданской авиации (например, пилотируемые и беспилотные воздушные суда; аэродромы; тренажерные устройства имитации полета; организации, осуществляющие проектирование, изготовление и техническое обслуживание воздушных судов и их компонентов; организации по подготовке и медицинскому освидетельствованию членов экипажей воздушных судов; организации по

⁷⁸⁴ Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91 (Official Journal of the European Union. No. L212. 22.08.2018. P. 1).

В литературе и в практике Агентства по безопасности полетов Европейского Союза вышеуказанный регламент на английском языке кратко именуется «Basic Regulation» (см., например, официальный портал Агентства по безопасности полетов Европейского Союза (EASA): <https://www.easa.europa.eu/regulations/basic-regulation> (дата обращения 1 мая 2024 года)).

⁷⁸⁵ Более подробно данный вопрос рассматривается ниже.

⁷⁸⁶ Article 1, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

обслуживанию воздушного движения и т.д.), а также к членам летных экипажей воздушных судов;

(б) порядок осуществления сертификации в области гражданской авиации, контроля и обеспечения соблюдения правил, касающихся безопасности полетов;

(в) положения, регулирующие деятельность Агентства по безопасности полетов Европейского Союза (далее – «ЕАСА») и его сотрудничество с государствами, не являющимися членами ЕС.

Основной регламент также наделяет Европейскую Комиссию правом принимать акты делегированного законодательства и исполнительные акты в соответствии со статьями 290 и 291 ДФЕС.

Акты делегированного законодательства направлены на дополнение и изменение определенных несущественных положений Основного регламента, главным образом, носящих технический характер (например, внесение изменений в требования по летной годности пилотируемых воздушных судов в Приложении II, либо изменений в требования к инфраструктуре и оборудованию аэродромов в Приложении VII). Делегирование полномочий Европейской Комиссии по принятию таких актов осуществляется Советом и Европейским парламентом и, как представляется, необходимо для ускорения и упрощения процедуры внесения некоторых поправок в Основной регламент с учетом быстро меняющихся технологий в авиационной отрасли. Такое делегирование ограничено рядом условий:

- право Европейской Комиссии по принятию актов делегированного законодательства действует в течение пяти лет начиная с 11 сентября 2018 года и может быть пролонгировано на такой же срок при отсутствии возражений со стороны Совета и Европейского парламента;

- в любое время Совет и Европейский парламент вправе прекратить делегирование Европейской Комиссии права по принятию соответствующих актов;

- после принятия акта делегированного законодательства Европейская Комиссия обязана немедленно уведомить о нем Совет и Европейский парламент;

- акт делегированного законодательства вступает в силу только по истечении двух месяцев с момента уведомления о нем Совета и Европейского парламента при условии отсутствия с их стороны каких-либо возражений в отношении данного акта⁷⁸⁷.

В свою очередь, целью исполнительных актов, согласно статье 291 ДФЕС, является не изменение или дополнение Основного регламента, а установление Европейской Комиссией единообразных для всех государств-членов ЕС условий его применения (например, установление детальных правил и процедур выдачи, изменения, приостановления и прекращения сертификатов аэродромов или свидетельств авиационного персонала и т.д.). Процедура принятия исполнительных актов не ограничена столь жесткими условиями, которые установлены статьей 290 ДФЕС и Основным регламентом в отношении актов делегированного законодательства⁷⁸⁸.

Следует отметить, что несмотря на распространение положений Основного регламента и принимаемых в соответствии с ним правовых актов Европейской Комиссии почти на все структурные элементы авиационной транспортной системы и гражданского авиастроения, существуют вопросы безопасности полетов, которые не затрагиваются действием указанных положений, и которые регулируются национальным законодательством государств-членов ЕС. Подобный подход к регулированию основан на одном из важнейших принципов построения и функционирования Европейского Союза – принципе субсидиарности⁷⁸⁹, согласно которому необходимые решения и действия предпринимаются на уровне ЕС только в том случае, если они не могут

⁷⁸⁷ Article 128, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

⁷⁸⁸ Несмотря на то, что ДФЕС и Основной регламент рассматривают акты делегированного законодательства и исполнительные акты как два самостоятельных вида правовых актов, принимаемых Европейской Комиссией, на практике разграничение между ними, как отмечают специалисты по праву ЕС, может вызывать сложности, например, в ситуациях, когда исполнительный акт, фактически дополняющий, либо изменяющий положения Основного регламента, должен бы быть принят Европейской Комиссией в соответствии с процедурой, применимой для актов делегированного законодательства. В подобных ситуациях может возникнуть риск судебного обжалования акта Европейской Комиссии в связи с несоблюдением ею существенных процедурных условий его принятия.

См.: Craig P., De Burca G. EU Law. Oxford University Press. 2011. P. 117-118.

⁷⁸⁹ Article 5, Consolidated version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016. P. 18).

быть должным образом осуществлены или достигнуты на уровне государств-членов ЕС⁷⁹⁰.

Так, с одной стороны, Основной регламент применяется в отношении следующих видов деятельности в области гражданской авиации:

- проектирование, изготовление, техническое обслуживание и эксплуатация пилотируемых и беспилотных гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и их компонентов, а также бортового авиационного оборудования и оборудования для управления беспилотными воздушными судами при условии, что эти воздушные суда зарегистрированы и эксплуатируются на территории любого из государств-членов ЕС, либо зарегистрированы государством, не являющимся членом ЕС, но эксплуатируются эксплуатантом, чье основное место деятельности находится на территории любого из государств-членов ЕС;

- эксплуатация воздушных судов внутри Европейского Союза авиапредприятием (эксплуатантом), учрежденным или имеющим основное место деятельности на территории государства, не являющегося членом ЕС (далее – **«Иностраный эксплуатант»**) (например, осуществление Иностранным эксплуатантом авиаперевозок пассажиров и грузов в пункты или из пунктов на территории государств-членов ЕС);

- проектирование, техническое обслуживание и эксплуатация аэродромов, включая установленное на этих аэродромах оборудование, влияющее на безопасность полетов, при условии, что аэродромы находятся на территории государств-членов ЕС, открыты для общего пользования, предназначены для осуществления коммерческих воздушных перевозок и имеют взлетно-посадочную полосу с искусственным покрытием длиной не менее 800 метров или вертолетную площадку, которые оборудованы для взлета и посадки по правилам полетов по приборам;

⁷⁹⁰ Более подробно о принципе субсидиарности см., в частности: Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. М.: Аксиом, 2009. С. 40-44.

- предоставление обслуживания на перроне и наземного обслуживания на вышеуказанных аэродромах, а также деятельность по сохранению их окрестностей;

- обслуживание воздушного движения и предоставление аэронавигационных услуг в воздушном пространстве, на которое распространяются правила ЕС, принятые в рамках инициативы (концепции) «Единое европейское небо»⁷⁹¹, проектирование, изготовление и эксплуатация систем и оборудования, предназначенных для предоставления данного обслуживания, а также проектирование структуры указанного воздушного пространства.

При этом, с другой стороны, действие Основного регламента и правовых актов Комиссии ЕС не распространяется, например, на воздушные суда, используемые для целей военной, таможенной, полицейской, противопожарной, пограничной службы и иной аналогичной деятельности, на аэродромы и системы обслуживания воздушного движения, контролируемые и эксплуатируемые вооруженными силами, а также на проектирование, изготовление, техническое обслуживание и эксплуатацию отдельных категорий воздушных судов, не представляющих большого риска для безопасности полетов (например, некоторые сверхлегкие воздушные суда; воздушные суда, изготовленные в единичных экземплярах или в очень малых количествах для экспериментальных или научных целей и т.д.)⁷⁹². Кроме этого, любое из государств-членов ЕС вправе исключить из-под действия Основного регламента вопросы проектирования и эксплуатации аэродромов, обслуживающих не более 10 000 пассажиров в год и не более 850 грузовых рейсов в год, направив соответствующее уведомление в адрес Европейской Комиссии и ЕАСА⁷⁹³. Во всех указанных случаях, когда не

⁷⁹¹ Более подробно о концепции «Единое европейское небо» (Single European Sky) см. раздел 5.3 диссертации.

⁷⁹² Полный перечень категорий воздушных судов, в отношении которых не применяется Основной регламент, содержится в Приложении I к нему (Annex I, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018).

Например, указанный перечень включает в себя, в том числе, воздушные суда, типовая конструкция которых была разработана до 1 января 1955 года, и производство которых прекращено до 1 января 1975 года; воздушные суда, которые не менее чем на 51% собраны (изготовлены) самостоятельно авиамоделистами-любителями для собственного использования в некоммерческих целях.

⁷⁹³ Article 2, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

применяются Основной регламент и правовые акты ЕС, соответствующая деятельность регулируется самостоятельно каждым из государств-членов ЕС.

Применение правил в области обеспечения безопасности полетов, закрепленных в Основном регламенте и других правовых актах ЕС, и контроль за их соблюдением предполагают постоянное взаимодействие институтов и органов ЕС, прежде всего, ЕАСА, и ведомств гражданской авиации каждого из государств-членов ЕС. Именно поэтому хотя центральное место в системе регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза занимает ЕАСА, нельзя недооценивать в данной системе роль соответствующих органов государств-членов ЕС, которая, в частности, проявляется в следующем:

- государства-члены ЕС осуществляют сертификацию объектов и организаций гражданской авиации, инспектирование и постоянный контроль за их функционированием, а также приостановление и аннулирование выданных сертификатов, за исключением случаев, когда данные функции возложены на ЕАСА согласно Основному регламенту или переданы ЕАСА в одностороннем порядке отдельными государствами-членами по их собственной инициативе, либо по просьбе организации, осуществляющей деятельность в области гражданской авиации на территории более чем одного государства-члена ЕС; при этом сертификаты, выданные любым из государств-членов ЕС, а равно сертификаты, выданные ЕАСА, автоматически действуют и признаются на территории всех государств-членов ЕС без каких-либо дополнительных процедур⁷⁹⁴;

- в случаях, когда функции инспектирования и контроля в отношении тех или иных объектов и организаций возложены на ЕАСА, ведомство гражданской авиации государства-член ЕС, на территории которого проводится инспекционный контроль на перроне, оказывает ЕАСА помощь в проведении такого контроля;

⁷⁹⁴ Article 67, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

- государства-члены ЕС представляют своих специалистов, обладающих соответствующей квалификацией, для включения в объединенный резерв европейских инспекторов по контролю за обеспечением безопасности полетов (услугами специалистов из указанного объединенного резерва могут воспользоваться как ЕАСА, так и любое из государств-членов ЕС);

- государства-члены ЕС обмениваются с ЕАСА и Комиссией ЕС любой полезной информацией, которая может быть им доступна в связи с выполнением ими функций в области обеспечения безопасности полетов в рамках Основного регламента и принимаемых в соответствии с ним правовых актов ЕС.

Кроме этого, важно подчеркнуть, что даже в случаях, когда функции по сертификации и контролю в отношении определенных объектов и организаций гражданской авиации переданы ЕАСА согласно Основному регламенту (например, сертификация типовой конструкции воздушного судна), но при этом обязательства по выполнению данных функций возложены на государств-членов ЕС в соответствии с универсальными нормами международного воздушного права, которые содержатся, прежде всего, в Чикагской конвенции, государства-члены ЕС не освобождаются от указанных международно-правовых обязательств, а ЕАСА действует от их имени на международной арене⁷⁹⁵.

Вышеизложенные общие замечания, касающиеся роли государств-членов ЕС в системе регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза и их обязательств как субъектов международного воздушного права необходимо учитывать при анализе правового статуса и деятельности ЕАСА.

Агентство по безопасности полетов Европейского Союза

ЕАСА было создано в 2002 году в форме агентства Европейского Союза⁷⁹⁶. Выбор подобной организационной формы для регулирования вопросов

⁷⁹⁵ Сам Основной регламент прямо предусматривает, что ЕАСА действует от имени государств-членов ЕС при выполнении определенных сертификационных и контрольных функций (см., например: Article 77, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018).

⁷⁹⁶ Аббревиатура «ЕАСА» основана на наименовании данного агентства на английском языке – EASA (European Union Aviation Safety Agency).

обеспечения безопасности полетов на уровне ЕС неслучаен и во многом связан с рядом особенностей, характеризующих положение агентств, включая само ЕАСА, в системе органов и институтов ЕС⁷⁹⁷:

- функционируя в рамках организационного механизма Европейского Союза (постоянное взаимодействие ЕАСА с Советом, Европейским парламентом и Европейской Комиссией; возможность обжалования решений ЕАСА в Суде ЕС и т.д.) и в соответствии с правовыми актами ЕС (в частности, Основной регламент), но при этом предполагая активное участие государств-членов ЕС в процессе принятия важных решений (прежде всего, через Совет управляющих ЕАСА), ЕАСА представляет собой компромиссный, сбалансированный механизм, с одной стороны, обеспечивающий единообразное и последовательное применение правил ЕС в области безопасности полетов, а с другой стороны, позволяющий более эффективно учитывать в этом процессе национальные интересы государств-членов ЕС в авиационной сфере;

ЕАСА было создано на основании Регламента № 1592/2002 Европейского парламента и Совета от 15 июля 2002 года, который в 2008 году был заменен Регламентом № 216/2008 Европейского парламента и Совета от 20 февраля 2008 года, замененным, в свою очередь, Регламентом № 2018/1139 Европейского парламента и Совета от 4 июля 2018 года (Основным регламентом), действующим в настоящее время. Следует обратить внимание, что до 2018 года полное наименование ЕАСА было следующим: «Европейское Агентство по безопасности полетов» (European Aviation Safety Agency). С момента же вступления в силу Регламента № 2018/1139 Европейского парламента и Совета от 4 июля 2018 года агентство было переименовано в «Агентство по безопасности полетов Европейского Союза» (European Union Aviation Safety Agency), как бы еще раз подчеркивая его неразрывную связь с внутриорганизационным механизмом Европейского Союза.

⁷⁹⁷ Поскольку активный процесс создания агентств в рамках Европейского Союза в конце прошлого века и первой декаде нынешнего столетия затронул не только гражданскую авиацию, но и многие другие сферы сотрудничества, общие правовые и иные проблемы деятельности агентств достаточно подробно исследованы в различных публикациях. В этой связи см., частности: Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies// *Common Market Law Review*, 2009. Volume 46. P. 1395-1442; Groenleer M., Kaeding M., Versluis E. Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation// *Journal of European Public Policy*, 2010. Volume 17, Issue 8. P. 1212-1230; Thatcher M. The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation// *Journal of European Public Policy*, 2011. Volume 18, Issue 6. P. 790-809; Craig P., De Burca G. *EU Law*. Oxford University Press. 2011. P. 69-70; Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. *Управление экономикой в Европейском Союзе: институциональные и политические аспекты*. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 49-53.

Несмотря на то, что первые два агентства в рамках Европейских Сообществ появились еще в 1975 году (Европейский Центр по развитию профессионально-технического образования и Европейский Фонд по улучшению условий жизни и труда), наибольшее число агентств ЕС, как уже было отмечено, создано в последней декаде XX века и в начале XXI столетия. В настоящее время в рамках ЕС насчитывается более 40 агентств, чья деятельность связана с самыми различными сферами сотрудничества, включая транспорт, здравоохранение, финансы, кибербезопасность, защиту окружающей среды, социальные вопросы и т.д. (например, Европейское Агентство по лекарственным средствам, Европейское Ведомство по ценным бумагам и рынкам, Европейское Ведомство по банковской деятельности, Европейское железнодорожное агентство, Европейское Агентство по безопасности на море, Агентство Европейского Союза по кибербезопасности, Европейское Агентство по охране труда и технике безопасности на производстве и др.).

- обладая определенной финансовой самостоятельностью и правосубъектностью на территории каждого государства-члена ЕС (но не международной правосубъектностью), ЕАСА имеет более широкие возможности и «гибкость» в привлечении необходимых высококвалифицированных специалистов и специализированной технической помощи для решения сложных технических задач (например, сертификация объектов и организаций гражданской авиации);

- существует мнение, что деятельность ЕАСА, как и других агентств, созданных отдельно для выполнения специализированных задач, менее политизирована в отличие от деятельности институтов ЕС и, таким образом, позволяет принимать более взвешенные и объективные решения по вопросам, которые требуют исключительно профессионального технического подхода (вопросы контроля за обеспечением безопасности полетов, сертификация авиационной техники и т.д.)⁷⁹⁸.

ЕАСА возглавляется Исполнительным директором, и его организационная структура включает Совет управляющих, Апелляционный совет, а также консультативные и рабочие органы, создаваемые Советом управляющих для оказания ему помощи при подготовке и принятии решений.

Исполнительный директор ЕАСА назначается на должность сроком на пять лет Советом управляющих из числа кандидатур, предложенных Европейской Комиссией и обладающих подтвержденными знаниями и опытом в области гражданской авиации. Он является независимым должностным лицом, которое не вправе получать какие-либо инструктивные указания от государств или организаций, подчиняется только Совету управляющих и Европейской Комиссии и отчитывается о своей работе перед Европейским парламентом и Советом. Исполнительный директор осуществляет руководство ЕАСА и представляет его по всем вопросам, связанным с его деятельностью⁷⁹⁹.

⁷⁹⁸ См., например: Craig P., De Burca G. EU Law. Oxford University Press. 2011. P. 69; Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies// Common Market Law Review, 2009. Volume 46. P. 1432.

⁷⁹⁹ Articles 103-104, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

Совет управляющих ЕАСА состоит из представителей каждого из государств-членов ЕС и двух представителей Европейской Комиссии, имеющих соответствующие знания, опыт и достижения в области гражданской авиации; в его работе также участвует Исполнительный директор ЕАСА без права голоса. Данный орган ЕАСА проводит не менее двух очередных заседаний в год и внеочередные заседания, созываемые по требованию его председателя, Европейской Комиссии, либо по просьбе не менее одной трети от общего числа его членов. Каждый член Совета управляющих имеет один голос, а его решения принимаются большинством голосов, за исключением случаев назначения Исполнительного директора и принятия программы работы и годового бюджета ЕАСА, когда требуется две трети голосов его членов. Наряду с осуществлением общего регулирования текущей деятельности ЕАСА (определение общей организационной структуры управлений (департаментов) ЕАСА, принятие антикоррупционной стратегии агентства и правил по разрешению конфликта интересов среди его менеджмента, принятие дисциплинарных мер в отношении Исполнительного директора, регламентация общих вопросов лингвистического обслуживания и т.д.) Совет управляющих, главным образом, выполняет функции, связанные с определением программы работы и бюджетом агентства, а также принятием Европейского плана по обеспечению безопасности полетов, в рамках которого планируются общие действия и мероприятия по предотвращению или снижению рисков для системы безопасности полетов Европейского Союза⁸⁰⁰.

Апелляционный совет ЕАСА формируется Советом управляющих из числа квалифицированных кандидатов, представленных Европейской Комиссией. Члены указанного органа назначаются сроком на пять лет и должны сохранять независимость от каких-либо государств и организаций. Апелляционный совет рассматривает жалобы на решения ЕАСА, поступающие от любых физических и юридических лиц, чьи права затронуты данными

⁸⁰⁰ Articles 98-102, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

решениями. Согласно Основному регламенту, рассмотрение жалобы Апелляционным советом ЕАСА является обязательной стадией, предшествующей обжалованию соответствующего решения ЕАСА в Суде ЕС⁸⁰¹.

Для реализации целей и задач, связанных с обеспечением безопасности полетов и поставленных перед ним Основным регламентом, ЕАСА осуществляет деятельность по нескольким направлениям:

- выполнение функций по сертификации, выдаче разрешений и контролю в отношении определенных объектов и организаций гражданской авиации;

- оказание помощи ведомствам гражданской авиации государств-членов ЕС при выполнении ими функций по сертификации и контролю в отношении объектов и организаций гражданской авиации;

- оказание специализированной технической помощи Европейской Комиссии при осуществлении ею полномочий, возложенных на нее Основным регламентом в области регулирования и контроля вопросов обеспечения безопасности полетов;

- сотрудничество с другими институтами, органами и агентствами ЕС в случаях, когда их деятельность затрагивает технические аспекты функционирования гражданской авиации;

- развитие сотрудничества с государствами, не являющимися членами ЕС, и международными организациями по вопросам, относящимся к компетенции ЕАСА.

В соответствии с Основным регламентом полномочия ЕАСА по сертификации (подтверждению соответствия) объектов и организаций гражданской авиации распространяются на⁸⁰²:

- а) типовые конструкции воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и оборудования по контролю за полетом беспилотных воздушных судов и организации, разрабатывающие указанные типовые конструкции;

⁸⁰¹ Articles 105-114, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

⁸⁰² Articles 77-81, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

б) оборудование, установленное на аэродромах, находящихся на территории государств-членов ЕС, и влияющее на безопасность полетов;

в) организации, осуществляющие обслуживание воздушного движения и предоставление аэронавигационных услуг внутри Европейского Союза, изготовление, техническое обслуживание и поддержание летной годности воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и оборудования по контролю за полетом беспилотных воздушных судов, подготовку и медицинское освидетельствование членов экипажей воздушных судов, а также подготовку диспетчеров управления воздушным движением в случаях, когда основное место деятельности этих организаций находится за пределами территорий государств-членов ЕС⁸⁰³;

г) тренажерные устройства имитации полета, расположенные за пределами территорий государств-членов ЕС, но используемые, например, авиапредприятиями ЕС для подготовки членов летного состава своих экипажей.

В отношении сертифицируемых объектов и организаций ЕАСА наделено полномочиями по контролю за их функционированием, проведению инспекторских проверок и применению необходимых мер, в частности, в случае нарушения сертификационных условий (например, приостановление или аннулирование выданных сертификатов). В дополнение к указанным функциям по сертификации и контролю, закрепленным за ЕАСА в Основном регламенте, аналогичные функции в отношении любых иных объектов и организаций гражданской авиации, как уже отмечалось, могут быть переданы ЕАСА любым из государств-членов ЕС по его собственной инициативе, либо по просьбе организации, осуществляющей деятельность в области гражданской авиации на территории более чем одного государства-члена ЕС⁸⁰⁴.

⁸⁰³ Например, указанные полномочия ЕАСА будут применяться в отношении компании «Боинг», основное место деятельности которой находится на территории США, но которая осуществляет изготовление и обслуживание воздушных судов, эксплуатируемых авиапредприятиями государств-членов ЕС.

⁸⁰⁴ Функции по сертификации и контролю в отношении объектов и организаций гражданской авиации, осуществляемые государствами-членами ЕС могут передаваться ЕАСА в соответствии со статьями 64 и 65 Основного регламента и оформляются специальным двусторонним соглашением между государством-членом ЕС и ЕАСА. На сегодняшний день на основании указанных положений ЕАСА выполняет сертификационные и контрольные функции в отношении компании «Эйрбас» (Airbus S.A.S.), которая зарегистрирована во Франции, но деятельность которой осуществляется на территории многих государств-членов ЕС.

Кроме этого, к функциям ЕАСА по контролю за обеспечением безопасности полетов относится выдача разрешений Иностранным эксплуатантам, необходимых для осуществления ими авиаперевозок пассажиров и грузов в пункты или из пунктов на территории государств-членов ЕС⁸⁰⁵. Данные разрешения ЕАСА подтверждают соответствие Иностранных эксплуатантов требованиям в области безопасности полетов, установленным, прежде всего, международными стандартами ИКАО. Как и любые сертификаты, выдаваемые ЕАСА, разрешения ЕАСА для Иностранных эксплуатантов автоматически действуют и признаются на территории всех государств-членов ЕС.

В случаях, когда функции по сертификации и контролю за функционированием объектов и организаций гражданской авиации закреплены Основным регламентом за государствами-членами ЕС, ЕАСА оказывает им помощь в осуществлении данных функций, например, посредством обучения (повышения квалификации) персонала национальных ведомств гражданской авиации, предоставления необходимой информации и обмена опытом по соответствующим вопросам.

В рамках оказания технической помощи Европейская Комиссия при осуществлении ею полномочий в области регулирования и контроля вопросов обеспечения безопасности полетов ЕАСА представляет по просьбе Европейской Комиссии свои заключения по поводу предложений о поправках к Основному регламенту, а также проектов актов делегированного законодательства и исполнительных актов, проводит инспекторские и иные подобные мероприятия, связанные с мониторингом Европейской Комиссией исполнения государствами-членами положений Основного регламента, оказывает Европейской Комиссии поддержку в определении приоритетов и реализации программ научных исследований и инноваций в сфере гражданской авиации.

⁸⁰⁵ Article 82, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

Рассматривая различные направления деятельности ЕАСА, важно обратить внимание на следующие два обстоятельства.

Во-первых, в течение всего периода существования ЕАСА, то есть с 2002 года по настоящее время, наблюдается тенденция к постепенному расширению его предметной компетенции. Если на первоначальном этапе полномочия ЕАСА по сертификации и контролю, главным образом, касались типовых конструкций воздушных судов⁸⁰⁶, то на сегодняшний день данные полномочия затрагивают почти все элементы системы гражданской авиации ЕС, включая вопросы эксплуатации воздушных судов как авиапредприятиями ЕС, так и Иностранными эксплуатантами, подготовку и освидетельствование авиационного персонала, оборудование аэродромов, обслуживание воздушного движения, оказание аэронавигационных услуг и использование беспилотных авиационных систем. Конечно, поскольку подобное расширение компетенции ЕАСА происходит посредством изменения основного правового акта ЕС – регламента ЕС, регулирующего функционирование агентства, то, с формальной юридической точки зрения, оно полностью обоснованно, а в связи с тем, что сам регламент ЕС обязателен во всех своих составных частях и подлежит прямому применению, все государства-члены ЕС вынуждены безальтернативно подчиняться расширяющимся полномочиям ЕАСА. Однако на практике ведомства гражданской авиации некоторых государств-членов ЕС, для которых развитие ЕАСА одновременно означает сужение их собственных сертификационных и контрольных полномочий, не всегда эффективно и должным образом помогают и взаимодействуют с ЕАСА при выполнении его функций и пытаются всеми силами сохранить их уменьшающееся влияние на авиационную отрасль⁸⁰⁷.

⁸⁰⁶ Regulation (EC) No. 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency (Official Journal of the European Communities. No. L240. 07.09.2002. P. 1).

⁸⁰⁷ По данному вопросу см.: Jon Pierre, Guy Peters B. From a club to a bureaucracy: JAA, EASA, and European aviation regulation// Journal of European Public Policy, 2009. Volume 16, Issue 3. P. 348; Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty/ Edited by Mendes de Leon P. and Buissing N. Kluwer Law International, 2019. P. 101.

Во-вторых, некоторые предоставленные ЕАСА полномочия, связанные с принятием различных актов и документов по обеспечению безопасности полетов и международным сотрудничеством в сфере гражданской авиации, а также практическая реализация данных полномочий самим ЕАСА могут вызвать вопросы как в связи с его правовым статусом в рамках общей системы органов и институтов Европейского Союза, так и с учетом положений соответствующей судебной практики ЕС, которые в правовой литературе получили название «доктрина Мерони», и согласно которым институты ЕС не вправе делегировать агентству дискреционные полномочия, дающие ему слишком большую свободу действовать по собственному усмотрению⁸⁰⁸.

В частности, согласно Основному регламенту, ЕАСА разрабатывает, принимает и издает различные акты и документы по вопросам обеспечения безопасности полетов, включая решения (*decisions*), заключения (*opinions*), рекомендации (*recommendations*), сертификационные требования (*certification specifications*), приемлемые методы установления соответствия (*acceptable means of compliance*), инструктивный материал (*guidance material*), отчеты о расследованиях и инспекторских проверках (*reports*) и бюллетени по

⁸⁰⁸ Среди специалистов по праву ЕС широко распространено мнение, о том, что полномочия агентств, создаваемых в рамках Европейского Союза, ограничены, так называемой, «доктриной Мерони», которая основана еще на решении Суда Европейского объединения и стали по спору между компанией «Мерони» (Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A.) и Верховным органом ЕОУС от 13 июня 1958 года (Case 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. v. High Authority of the European Coal and Steel Community* (European Court Reports 1957-1958. P. 133)). В соответствии с указанным судебным решением Верховный орган ЕОУС не вправе делегировать внешним организациям широкие дискреционные полномочия, дающие им слишком большую свободу действовать по собственному усмотрению (по данному вопросу см.: Craig P., De Burca G. *EU Law*. Oxford University Press. 2011. P. 70; Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies// *Common Market Law Review*, 2009. Volume 46. P. 1420-1421; Chamon M. *EU Agencies Between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*// *Common Market Law Review*, 2011. Volume 48. P. 1055-1060; Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation*. Kluwer Law International, 2015. P. 133-134).

Высказываются также суждения о том, что вышеуказанное решение Суда ЕОУС 1958 года на современном этапе имеет лишь ограниченное применение к случаям передачи полномочий агентствам Европейского Союза, поскольку оно было вынесено в рамках Договора об учреждении ЕОУС, а не Договора, учреждающего Европейское Экономическое Сообщество (в настоящее время – «ДФЕС»), и касалось передачи полномочий юридическому лицу, созданному по национальному законодательству государства-члена ЕОУС. В этой связи в отношении полномочий современных агентств Европейского Союза более правильным было бы применение решения Суда ЕС по спору между Дж. Романа и Национальным Обществом страхования от болезней и инвалидности от 14 мая 1981 года (Case 98/80, *Guseppe Romana v. Institut National d'Assurance Maladie-Invalidite* (European Court Reports 1981. P. 1241)). Впрочем, данное решение Суда ЕС 1981 года еще больше ограничивает передачу полномочий институтами ЕС организациям, подобным агентствам (см.: Chamon M. *EU Agencies Between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*// *Common Market Law Review*, 2011. Volume 48. P. 1060-1065).

безопасности полетов (*safety bulletins*)⁸⁰⁹. За исключением решений ЕАСА, носящих индивидуальный характер и обязательных только для юридических и физических лиц, которым они адресованы (например, решение о приостановлении сертификата, выданного ЕАСА и т.п.), и обязательных решений по внутриорганизационным вопросам деятельности и внутренним процедурам ЕАСА (например, вопросы расходования бюджетных средств; внутриорганизационные аспекты сертификационных процедур, проводимых ЕАСА и т.д.), вышеперечисленные акты ЕАСА не являются юридически обязательными. Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза основано на том, что обязательные правовые акты нормативного характера принимаются институтами ЕС - Советом и Европейским парламентом - в виде поправок к Основному регламенту, предложенных Европейской Комиссией, либо непосредственно Европейской Комиссией в виде актов делегированного законодательства или исполнительных актов, а ЕАСА лишь представляет Европейской Комиссии свои заключения по проектам указанных правовых актов. Между тем, на практике многие технические акты ЕАСА (сертификационные требования, приемлемые методы установления соответствия), формально не носящие обязательный характер, содержат настолько важные положения для нормального и безопасного функционирования сертифицируемых объектов и организаций гражданской авиации, что соответствующие авиапроизводители, авиапредприятия и другие субъекты вынуждены их полностью соблюдать.

Также отдельно следует выделить особую категорию технических актов ЕАСА - директивы по летной годности (*airworthiness directives*) и директивы по безопасности полетов (*safety directives*)⁸¹⁰.

⁸⁰⁹ Article 76, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

⁸¹⁰ Директивы по летной годности (*airworthiness directives*) и директивы по безопасности полетов (*safety directives*) следует отличать от директив - правового акта ЕС, предусмотренного статьей 288 ДФЕС. Несмотря на схожесть наименований указанных технических актов ЕАСА и правового акта ЕС, они коренным образом отличаются друг от друга как с точки зрения их юридической природы, так и по процедуре их принятия.

Следует отметить, что термин «директивы по летной годности» в качестве наименования соответствующих технических актов широко используется в правовом регулировании в области гражданской авиации во многих странах.

Директивы по летной годности касаются, например, конкретных типов воздушных судов или авиационных двигателей и предусматривают действия и технические решения, направленные на поддержание достаточного уровня безопасности полетов на воздушных судах и их соответствия сертифицированной типовой конструкции. На основании Регламента Комиссии ЕС № 1321/2014 от 26 ноября 2014 года данные акты издаются ЕАСА и являются обязательными для выполнения всеми авиапредприятиями и организациями, эксплуатирующими и обслуживающими соответствующие типы воздушных судов и авиационных двигателей на территории государств-членов ЕС⁸¹¹. Кроме того, *de facto* положения директив по летной годности могут распространяться даже на авиапредприятия, осуществляющие полеты и иную деятельность полностью за пределами Европейского Союза, но при этом эксплуатирующие или обслуживающие воздушные суда, спроектированные и изготовленные в ЕС (например, воздушные суда всех типов «Эйрбас»); в данном случае ведомства гражданской авиации государств, на территории которых указанные авиапредприятия осуществляют свою деятельность, могут обязать их соблюдать положения директив по летной годности ЕАСА посредством принятия актов своего внутреннего (национального) законодательства⁸¹².

Директивы по безопасности полетов издаются ЕАСА в соответствии со статьей 76 Основного регламента и также обязательны для тех субъектов, которым они адресованы (сами государства-члены ЕС, авиапредприятия и иные

Все директивы по летной годности и директивы по безопасности полетов, издаваемые ЕАСА, содержатся на его официальном портале: <https://ad.easa.europa.eu/> (дата обращения: 1 мая 2024 года).

⁸¹¹ Annex I (Part-M), Commission Regulation (EU) No. 1321/2014 of 26 November 2014 on the continuing airworthiness of aircraft and aeronautical products, parts and appliances, and on the approval of organisations and personnel involved in these tasks (Official Journal of the European Union. No. L362. 17.12.2014. P. 13).

⁸¹² Например, в связи с многочисленными инцидентами, произошедшими с отказом авиационных двигателей CFM56-5 и CFM56-5B в полете на самолетах «Эйрбас» (А-319/320/321), 9 июля 2012 года ЕАСА издало директиву по летной годности № 2012-0123, касающуюся использования данных двигателей. Поскольку самолеты А-319/320/321 с перечисленными двигателями эксплуатируются в Российской Федерации, на необходимость выполнения требований директивы по летной годности ЕАСА российскими авиапредприятиями было указано в письме Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) № АН1.02-639 от 6 марта 2015 года (Информационно-правовая система «Консультант Плюс»).

На необходимость соблюдения соответствующих положений директив по летной годности ЕАСА российскими авиапредприятиями (со ссылкой на нормы Воздушного кодекса Российской Федерации) было указано также в письме Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) № Исх-4963/03 от 10 февраля 2020 года (Информационно-правовая система «Консультант Плюс»).

организации гражданской авиации, Иностранные эксплуатанты). В отличие от директив по летной годности, касающихся только поддержания летной годности воздушных судов и других авиационных изделий, директивы по безопасности полетов могут предусматривать необходимость выполнения действий по очень широкому кругу вопросов, связанных с обеспечением безопасности полетов и функционированием объектов и организаций гражданской авиации. Так, например, 25 июня 2020 года была издана директива ЕАСА, обязывающая всех Иностраных эксплуатантов осуществлять дезинфекцию воздушных судов с целью предотвращения распространения вируса «КОВИД-19» при выполнении авиаперевозок пассажиров в пункты или из пунктов на территории государств-членов ЕС⁸¹³.

В научной литературе директивы по летной годности и по безопасности полетов ЕАСА рассматриваются в качестве актов *sui generis*⁸¹⁴. С подобным подходом можно вполне согласиться с учетом того, что данные директивы (директивные указания), по существу, содержащие общеобязательные правила поведения, в то же время принимаются в особой форме, а не в виде традиционных обязательных правовых актов, предусмотренных статьей 288 ДФЕС, то есть регламентов, директив или решений. Также директивы по летной годности и по безопасности полетов показывают, что Основной регламент и Европейская Комиссия предоставляют ЕАСА достаточно широкую свободу в правовом регулировании вопросов обеспечения безопасности полетов и деятельности гражданской авиации ЕС, в целом, и, несмотря на технический характер, они являются мощным правовым «инструментом» воздействия ЕАСА на авиационную отрасль и ведомства гражданской авиации государств-членов ЕС. Например, после авиационных происшествий с самолетами «Боинг – 737 МАХ», повлекших гибель всех пассажиров и членов экипажа, в марте 2019 года были изданы директивы по летной годности и по безопасности полетов

⁸¹³ EASA Safety Directive No. 2020-04 of 25 June 2020.

⁸¹⁴ Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. P. 136.

ЕАСА, введившие временный запрет на эксплуатацию всех самолетов моделей «Боинг – 737-8» и «Боинг – 737-9» («Боинг – 737 МАХ») в воздушном пространстве государств-членов ЕС⁸¹⁵, что означало временный вывод из эксплуатации огромного парка воздушных судов!

Очевидно, более точные и аргументированные выводы о правомерности практики по использованию юридически необязательных технических актов и документов ЕАСА (в частности, сертификационных требований) для регулирования важных аспектов деятельности гражданской авиации вместо принятия правовых актов Комиссии ЕС или поправок к Основному регламенту, а также выводы об обоснованности наделения ЕАСА полномочиями по изданию обязательных к исполнению директив по летной годности и по безопасности полетов можно будет сделать лишь при наличии соответствующей судебной практики ЕС, инициированной, например, физическими или юридическими лицами, чьи права, возможно, будут нарушаться данными актами. Однако на сегодняшний день, в условиях отсутствия подобной судебной практики, можно вполне ожидать, что активное использование ЕАСА своих технических актов будет и далее являться более привлекательной для него формой регулирования тех или иных аспектов деятельности гражданской авиации, поскольку оно позволяет агентству оперативнее реагировать на технические изменения и прогрессивные научные достижения в авиационной отрасли и дает возможность избежать прохождения более длительной и обременительной процедуры принятия правовых актов Европейской Комиссии, либо поправок к Основному регламенту.

В области международного сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов полномочия ЕАСА строго ограничены, и агентство, будучи частью внутриорганизационного механизма Европейского Союза и не обладая самостоятельной международной правосубъектностью, главным образом, оказывает лишь помощь Европейской Комиссии в проведении

⁸¹⁵ EASA Airworthiness Directive No. 2019-0051R1 of 25 March 2019; EASA Safety Directive No. 2019-01 of 12 March 2019.

переговоров и развитии международных отношений с государствами, не являющимися членами ЕС, и международными организациями⁸¹⁶. Между тем, на практике документы, подписываемые ЕАСА на международном уровне, и его деятельность в рамках ИКАО могут показаться выходящими за рамки данных полномочий.

Так, статья 90 Основного регламента предусматривает, что после предварительной консультации с Европейской Комиссией ЕАСА вправе подписывать с компетентными органами (ведомствами гражданской авиации) третьих государств рабочие договоренности (*working arrangements*), которые направлены на решение текущих вопросов их сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов (например, взаимная помощь и координация процедур сертификации и контроля за обеспечением безопасности полетов, обмен информацией, касающейся безопасности полетов, оказание помощи в подготовке авиационных специалистов и т.д.), но при этом данные рабочие договоренности не создают международно-правовых обязательств ни для самого Европейского Союза, ни для его государств-членов. Некоторые специалисты по воздушному праву ЕС пытаются преувеличить роль рабочих договоренностей ЕАСА, утверждая, что они устанавливают правовые обязательства непосредственно для ЕАСА и ведомств гражданской авиации третьих государств⁸¹⁷. Кроме этого, содержащиеся в текстах некоторых рабочих договоренностей положения, которые более характерны для международных договоров, нежели для документов рекомендательного характера (например, статьи о вступлении в силу и прекращении действия рабочих договоренностей), также могут ввести в заблуждение относительно их юридической природы. Однако, по нашему мнению, любые попытки рассмотрения рабочих договоренностей в качестве юридически обязательных документов ошибочны, поскольку ЕАСА, не являясь самостоятельным субъектом международного

⁸¹⁶ Article 90, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

⁸¹⁷ Rita Sousa Uva The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation// Air & Space Law, 2018. No. 4 & 5. P. 417.

права и не обладая соответствующими полномочиями заключать международные договоры от имени Европейского Союза, не может вступать в какие-либо соглашения, создающие международно-правовые обязательства. Следовательно, выполнение рабочих договоренностей зависит исключительно от доброй воли их сторон и не должно вызывать неоправданных ожиданий у ведомств гражданской авиации государств, не являющихся членами ЕС. Для того, чтобы деятельность гражданской авиации, включая вопросы контроля за обеспечением безопасности полетов, регулировалась на основе юридически действительных международно-правовых обязательств, третьи государства должны заключить с Европейским Союзом (и возможно, одновременно с участием государств-членов ЕС) полноценные международные договоры о воздушном транспорте или о безопасности полетов, которые получают в настоящее время все большее распространение в практике ЕС⁸¹⁸.

Что касается деятельности ЕАСА в рамках ИКАО, то она также может казаться достаточно независимой, несмотря на ограниченные полномочия агентства в международных отношениях. Так, именно ЕАСА в лице своего представителя, а не Европейский Союз в целом, участвует в качестве наблюдателя в заседаниях одного из постоянных органов ИКАО – Аэронавигационной комиссии, а равно в работе некоторых совещаний, проводимых ИКАО⁸¹⁹. Более того, Основной регламент содержит, на первый взгляд, парадоксальное положение о том, что в рамках ИКАО ЕАСА действует как региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП)⁸²⁰. Но подобная независимое положение ЕАСА в работе ИКАО ни в коей мере не указывает на расширение полномочий ЕАСА в сфере международного сотрудничества, либо повышение его статуса до уровня самостоятельного субъекта международного права, а скорее, является

⁸¹⁸ Например, двусторонние соглашения о безопасности полетов заключены Европейским Союзом с Бразилией, Канадой и США.

⁸¹⁹ См., например, протоколы заседаний Аэронавигационной комиссии ИКАО AN Min. 215-3 от 6 октября 2020 года и AN Min. 217-1 от 18 мая 2021 года.

⁸²⁰ Article 90, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

следствием не всегда последовательного и обоснованного подхода самой ИКАО к определению статуса органов (агентств), подобных ЕАСА. Например, поскольку, как уже указывалось в главе 3 диссертации, в ряде документов ИКАО, касающихся системы контроля за обеспечением безопасности полетов, под термином «РОКБП» понимаются не только международные межправительственные организации, функционирующие на региональном уровне, но и органы по контролю за обеспечением безопасности полетов региональных интеграционных объединений и другие формы межгосударственного сотрудничества⁸²¹, ЕАСА получает возможность действовать как самостоятельная РОКБП в ходе некоторых совещаний ИКАО. В то же время в работе высшего органа ИКАО – Ассамблеи – и конференциях более высокого уровня, созываемых под эгидой ИКАО, представители ЕАСА (наряду с представителями Европейской Комиссии, других органов и институтов ЕС) участвуют лишь в качестве членов делегации Европейского Союза, имеющего статус наблюдателя⁸²².

Таким образом, оценивая опыт создания и функционирования ЕАСА, в целом, можно сделать вывод, что в условиях быстрого развития авиационной отрасли, постоянного совершенствования и усложнения авиационной техники, расширения международной кооперации с участием авиапредприятий и авиапроизводителей и одновременного дефицита кадровых, технических и научных ресурсов в области авиации региональное сотрудничество государств является эффективным, а иногда незаменимым средством решения различных проблем контроля за обеспечением безопасности полетов. При этом пример ЕАСА показывает, что любое расширение полномочий регионального органа по контролю за обеспечением безопасности полетов в направлении регулирования все большего круга вопросов деятельности гражданской авиации должно происходить крайне взвешенно и осторожно и учитывать интересы как самой

⁸²¹ Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией». Издание второе. ИКАО, 2011. С. (v) (ICAO Doc. 9734 AN/959).

⁸²² См., например: Доклад и протоколы Исполнительного комитета 39-й сессии Ассамблеи ИКАО. ИКАО, 2019. С. 3-6 (ICAO Doc. 10082, A39-EX).

авиационной отрасли, так и всех государств-членов, поскольку именно государства, оставаясь единственными участниками Чикагской конвенции, в любом случае продолжают нести вытекающие из нее международно-правовые обязательства, связанные с безопасностью полетов на своей территории.

Контроль за соблюдением правил в области обеспечения безопасности полетов иностранными авиапредприятиями, выполняющими полеты в рамках Европейского Союза

Как уже обращалось внимание, для того, чтобы Иностранные эксплуатанты могли осуществлять авиаперевозки в пункты или из пунктов на территории государств-членов ЕС, они должны получить разрешения ЕАСА, подтверждающие, что они соответствуют требованиям в области безопасности полетов, установленным Чикагской конвенцией и международными стандартами ИКАО. Однако регулирование и контроль деятельности Иностранных эксплуатантов в Европейском Союзе не ограничивается выдачей указанных разрешений ЕАСА и включает также механизм внесения Иностранных эксплуатантов в, так называемый, «черный список ЕС», то есть введения в отношении них полного или частичного запрета на полеты в воздушном пространстве государств-членов ЕС.

Единый порядок и основания введения и снятия ограничений на полеты в воздушном пространстве всех государств-членов ЕС для Иностранных эксплуатантов установлены Регламентом № 2111/2005 Европейского парламента и Совета от 14 декабря 2005 года⁸²³, необходимость принятия которого была вызвана серией авиационных происшествий с воздушными судами Иностранных эксплуатантов, повлекших гибель большого числа граждан государств-членов ЕС⁸²⁴. Как указано в статье 3 данного регламента, целью составления и

⁸²³ Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2005 on the establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier, and repealing Article 9 of Directive 2004/36/EC (Official Journal of the European Union. No. L344. 27.12.2005. P. 15).

⁸²⁴ Reitzfeld A.D. and Mpande C.S. EU Regulation on Banning of Airlines for Safety Concerns// Air & Space Law, 2008. No. 2. P. 135-136.

актуализации единого списка Иностранных эксплуатантов, для которых устанавливаются ограничения на полеты в воздушном пространстве государств-членов ЕС (далее – «Единый список ЕС»), является повышение уровня безопасности полетов⁸²⁵.

Решение о введении в отношении Иностранного эксплуатанта полного или частичного запрета на авиаперевозки и полеты в воздушном пространстве государств-членов ЕС принимается Европейской Комиссией с учетом информации, предоставленной ей государствами-членами ЕС и ЕАСА. При этом в целях принятия указанного решения Европейская Комиссия при поддержке ЕАСА проводит оценку соблюдения Иностранным эксплуатантом, выполняющим полеты в рамках Европейского Союза, положений Чикагской конвенции, международных стандартов ИКАО и применимых к нему правовых актов ЕС, а также руководствуется следующими общими критериями:

- наличие подтвержденных фактов серьезного нарушения Иностранным эксплуатантом правил в области обеспечения безопасности полетов (например, нарушения, выявленные в ходе инспекторских проверок деятельности Иностранного эксплуатанта в аэропортах на территории государств-членов ЕС);

- отсутствие готовности или желания со стороны Иностранного эксплуатанта принимать меры, направленные на исправление своих нарушений в области обеспечения безопасности полетов;

- отсутствие готовности или желания со стороны ведомства гражданской авиации иностранного государства (то есть государства, не являющегося членом ЕС), осуществляющего контроль за деятельностью Иностранного эксплуатанта, принимать меры, направленные на исправление его нарушений в области обеспечения безопасности полетов⁸²⁶.

Если в результате оценки деятельности Иностранного эксплуатанта на основе вышеизложенных критериев Европейская Комиссия принимает решение

⁸²⁵ Article 3, Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council, 14.12.2005.

⁸²⁶ Articles 3-4, Annex, Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council, 14.12.2005; Article 82, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

об установлении для него запрета на авиаперевозки и полеты в воздушном пространстве государств-членов ЕС, она включает его в Единый список ЕС и обеспечивает, совместно с государствами-членами ЕС и ЕАСА, доступность данного Единого списка ЕС для авиапассажиров (например, посредством открытой публикации его в сети Интернет и распространение его в аэропортах ЕС)⁸²⁷. При введении полного запрета на полеты и авиаперевозки для Иностранного эксплуатанта последнему запрещаются любые передвижения всех его воздушных судов внутри Европейского Союза, а в случае частичного запрета ограничиваются лишь отдельные виды деятельности Иностранного эксплуатанта в рамках ЕС (например, запрет на полеты только определенных типов воздушных судов Иностранного эксплуатанта, не отвечающих требованиям по безопасности). Каждое государство-член ЕС обязано принять меры по соблюдению введенных Европейской Комиссией запретов на полеты и авиаперевозки Иностранных эксплуатантов в пределах своей территории и своего воздушного пространства.

Как минимум, каждые три месяца Европейская Комиссия рассматривает вопрос о необходимости внесения изменений в Единый список ЕС. Такие изменения могут быть связаны с отменой Комиссией ЕС соответствующих запретов на полеты в отношении Иностранного эксплуатанта, устранившего нарушения в области обеспечения безопасности полетов, либо с установлением Комиссией ЕС запретов для новых Иностранных эксплуатантов⁸²⁸.

Существующая в рамках Европейского Союза практика внесения Иностранных эксплуатантов в Единый список ЕС по-разному оценивается специалистами по воздушному праву. В частности, высказываются точки зрения о том, что принятие государствами-членами ЕС мер по соблюдению введенных Европейской Комиссией запретов на полеты и авиаперевозки Иностранных эксплуатантов может вступить в противоречие с их международно-правовыми

⁸²⁷ Article 9, Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council, 14.12.2005.

⁸²⁸ Article 4, Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council, 14.12.2005.

обязательствами, установленными статьей 33 Чикагской конвенции⁸²⁹. Согласно данной статье, удостоверения о годности к полетам, выданные государством регистрации воздушного судна и подтверждающие летную годность эксплуатируемых авиапредприятиями воздушных судов для целей международной навигации, должны признаваться действительными другими государствами-участниками Чикагской конвенции при условии, что требования, в соответствии с которыми такие удостоверения выданы, соответствуют или превышают международные стандарты ИКАО⁸³⁰. Следовательно, если Иностранному эксплуатанту запрещаются полеты в воздушном пространстве государств-членов ЕС, например, по причине несоответствия эксплуатируемых им воздушных судов требованиям по безопасности полетов, установленным правовыми актами ЕС, но при этом данные воздушные суда сертифицированы с соблюдением международных стандартов ИКАО, возникает ситуация, когда фактически государства-члены ЕС вынуждены не признавать удостоверения о годности к полетам воздушных судов Иностранного эксплуатанта в нарушение положений статьи 33 Чикагской конвенции.

Между тем, по нашему мнению, нет достаточных оснований утверждать, что практика введения запретов на полеты и авиаперевозки Иностранных эксплуатантов в рамках Европейского Союза противоречит каким-либо международно-правовым обязательствам государств-членов ЕС, по следующим причинам.

Во-первых, как неоднократно подчеркивалось в резолюциях Ассамблеи ИКАО, сама статья 33 Чикагской конвенции, используемая некоторыми специалистами для того, чтобы поставить под сомнение правомерность принятия государствами-членами ЕС мер по соблюдению запретов на полеты и авиаперевозки Иностранных эксплуатантов, внесенных в Единый список ЕС, ясно не определяет цели, для которых должны признаваться удостоверения о

⁸²⁹ Dempsey P.S. Blacklisting: Banning the Unfit from the Heavens// *Annals of Air and Space Law*, 2007. Vol. XXXII. P. 51.

⁸³⁰ Статья 33 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

годности к полетам⁸³¹. Даже если государство-член ЕС признает удостоверения о годности к полетам воздушных судов Иностранного эксплуатанта, данный факт отнюдь не означает, что указанному Иностранному эксплуатанту автоматически должно предоставляться право пролета через воздушное пространство государства-члена ЕС, либо право на перевозки пассажиров и грузов в пункты или из пунктов на его территории. На сегодняшний день пролет иностранных гражданских воздушных судов через воздушное пространство государства и коммерческие авиаперевозки в пункты и из пунктов на его территории в рамках регулярных международных воздушных сообщений осуществляются, как правило, на основании двусторонних межправительственных соглашений, либо, в отдельных случаях, в соответствии с многосторонними международными договорами с участием данного государства (например, Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г.)⁸³². В этой связи условия доступа Иностранных эксплуатантов в воздушное пространство и на рынок авиаперевозок государства-члена ЕС, включая требования по обеспечению безопасности полетов, устанавливаются соглашениями о воздушном сообщении, заключенными им с государствами, в которых зарегистрированы или имеют основное место деятельности данные Иностранные эксплуатанты.

Во-вторых, положения статьи 33 Чикагской конвенции необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с другими ее нормами, устанавливающими международно-правовые обязательства для всех ее участников, включая как государств-членов ЕС, так и государств, которые не являются членами ЕС, но авиапредприятия которых выполняют полеты и авиаперевозки в рамках Европейского Союза. В частности, согласно статье 11 Чикагской конвенции, «законы и правила Договаривающегося государства, касающиеся допуска на его

⁸³¹ См., в частности, резолюцию Ассамблеи ИКАО А40-4 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10140)), резолюцию А38-12 (Действующие резолюции Ассамблеи (ICAO Doc. 10075)).

⁸³² Следует отметить, что Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 года предусматривает лишь предоставление каждым государством-участником для гражданских воздушных судов других участвующих государств права пролета над его территорией без посадки и права производить посадку с некоммерческими целями, то есть не для взятия на борт или высадки пассажиров и не для погрузки или выгрузки грузов и почты (ICAO Doc. 7500).

территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах его территории, применяются к воздушным судам всех Договаривающихся государств без различия их национальности и соблюдаются такими воздушными судами при прибытии, убытии или во время пребывания в пределах территории этого государства»⁸³³. Статья 12 Чикагской конвенции предусматривает, что каждое государство-участник обязуется принимать меры для обеспечения того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полет или маневрирование в пределах его территории, а также каждое воздушное судно, несущее его национальный знак, где бы оно ни находилось, соблюдало действующие в данном месте правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов⁸³⁴. Исходя из указанных положений можно сделать вывод, что при выполнении полетов и авиаперевозок в пределах территории государств-членов ЕС на Иностранных эксплуатантов и их воздушные суда распространяются действующие на этой территории правовые акты, включая правила, связанные с обеспечением безопасности полетов, а сами государства-члены ЕС принимают меры, в том числе запретительного характера, направленные на соблюдение данных правовых актов.

В-третьих, как уже отмечалось, на сегодняшний день обеспечение соблюдения Иностранными эксплуатантами требований в области безопасности полетов в рамках Европейского Союза достигается, в первую очередь, посредством выдачи им разрешений ЕАСА, необходимых для осуществления ими авиаперевозок в пункты или из пунктов на территории государств-членов ЕС, и подтверждающих их соответствие международным стандартам ИКАО и правовым актам ЕС по безопасности полетов. Учитывая данный разрешительный порядок, действующий в ЕС для Иностранных эксплуатантов,

⁸³³ Статья 11 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).

⁸³⁴ Статья 12 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.

внесение их в Единый список ЕС и соответствующее введение полных или частичных запретов на их полеты и авиаперевозки в рамках Европейского Союза следует рассматривать в качестве особой меры, которая применяется в исключительных случаях, связанных с серьезной угрозой безопасности полетов.

Подводя итог рассмотрения особенностей правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза, можно констатировать, что сформировавшаяся на сегодняшний день система данного регулирования, которая основана на эффективном взаимодействии ЕАСА, Европейской Комиссии и самих государств-членов ЕС, и которая включает в себя такие элементы, как сертификацию объектов и организаций гражданской авиации, проведение инспекторских проверок, издание директив по летной годности и по безопасности полетов, выдачу разрешений ЕАСА Иностранным эксплуатантам и внесение их в Единый список ЕС, в целом, позволяет поддерживать безопасность полетов в ЕС на достаточно высоком уровне, о чем, в частности, свидетельствуют статистические показатели авиационных происшествий в указанном регионе⁸³⁵. Представляется, что подобные позитивные результаты достигнуты, в том числе, благодаря решению следующих задач:

- предотвращение доступа на рынок авиатранспортных и иных услуг в области гражданской авиации ЕС авиапредприятий и других организаций, которые не соответствуют требованиям в области безопасности полетов, установленным международными стандартами ИКАО и правовыми актами ЕС;
- постоянный контроль за выполнением авиапредприятиями, авиапроизводителями и иными организациями гражданской авиации правил в области безопасности полетов в рамках ЕС;

⁸³⁵ По данным Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), коэффициент авиационной аварийности (рассчитывается как количество авиационных происшествий на один миллион вылетов) в европейском регионе, объединяющем, главным образом, государств-членов Европейского Союза, составляет 0,76 за период с 2016 г. по 2020 г. Для сравнения, подобный коэффициент за тот же период в Африке составляет 5,34, в азиатско-тихоокеанском регионе – 1,62, в регионе государств-членов Содружества Независимых Государств – 4,89, в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна – 2,13, в ближневосточном и североафриканском регионе – 1,70, в североамериканском регионе – 1,04, а в североазиатском регионе – 0,14 (Safety Report 2020 (Issued April 2021). Edition 57. International Air Transport Association. Montreal – Geneva. 2021. P. 140 – 185).

- оперативное реагирование в случаях, когда деятельность авиапредприятий и иных организаций гражданской авиации создает серьезные риски для безопасности полетов, включая приостановление данной деятельности на территории государств-членов ЕС.

5.3. Правовое регулирование вопросов обслуживания воздушного движения в рамках Европейского Союза. Концепция «Единое европейское небо»⁸³⁶

Общая характеристика системы правового регулирования вопросов обслуживания воздушного движения в рамках Европейского Союза

Европейский регион на протяжении десятилетий характеризуется очень большой интенсивностью и сложностью воздушного движения при одновременном обеспечении одного из самых высоких уровней безопасности полетов в мире. Очевидно, что упорядочение этого воздушного движения, безопасное и эффективное выполнение международных полетов в большинстве случаев сложно себе представить без надлежащего обслуживания воздушного движения (ОВД), а также без создания системы правового регулирования и сотрудничества европейских государств в данной сфере.

На сегодняшний день сотрудничество в области ОВД в рамках европейского региона с организационной и правовой точки зрения представляет собой сложный многоуровневый механизм, к котором переплелись институциональные и договорные формы сотрудничества, происходит взаимодействие норм различных правопорядков, включая нормы международного публичного права, права ЕС и национального права европейских государств, и различных субъектов международного права (среди которых государства, Европейский Союз в целом и Европейская организация по

⁸³⁶ Данный параграф подготовлен на основе следующих публикаций автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Опыт международного сотрудничества в сфере обслуживания воздушного движения в Европе: от Евроконтроля к Единому европейскому небу// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 2. С. 96-107.

обеспечению безопасности аэронавигации). Данный механизм состоит из двух тесно связанных и взаимодействующих между собой уровней:

- Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль); и
- Европейский Союз и реализуемая им концепция (программа) «Единое европейское небо» (Single European Sky).

История создания, внутриорганизационный механизм и функции Евроконтроля уже были подробно рассмотрены в главе 3 диссертации. Ниже рассмотрим правовое регулирование вопросов ОВД в рамках ЕС с учетом реализуемой им концепции «Единое европейское небо» и проанализируем порядок взаимодействия в этой связи ЕС и Евроконтроля.

Европейский Союз и правовой режим Единого европейского неба

Расширение компетенции ЕС в сфере регулирования вопросов ОВД и реализация им концепции (программы) «Единое европейское небо» при одновременном развитии сотрудничества государств-членов ЕС в рамках Евроконтроля обусловлены несколькими основными факторами.

Во-первых, как и случае создания системы регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов, правовое регулирование ОВД в рамках ЕС явилось вполне ожидаемым продолжением общей авиатранспортной политики Европейского Союза и одним из следствий формирования единого авиатранспортного рынка ЕС⁸³⁷. При этом в сфере ОВД (в отличие от правового регулирования единого авиатранспортного рынка) к моменту принятия соответствующих правовых актов ЕС уже существовала достаточно развитая система институционального сотрудничества европейских государств на уровне Евроконтроля. Принимая во внимание, что членами Евроконтроля на тот момент являлись почти все государства-члены ЕС, очевидно, государства-члены ЕС не

⁸³⁷ См., например: Ben Van Houtte The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management// Common Market Law Review, 2004. No. 41. P. 1600-1602; Rita Sousa Uva The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation// Air & Space Law, 2018. No. 4 & 5. P. 411-413; Achieving the Single European Sky/ Edited by Daniel Calleja Crespo and Pablo Mendes de Leon. Kluwer Law International, 2011. P. 3-5.

могли игнорировать более чем сорокалетний опыт его деятельности и намеревались активно его использовать при разработке и внедрении программы «Единое европейское небо» в рамках ЕС.

Во-вторых, в расчет также принимались уже ставшие очевидными правовые и институциональные ограничения деятельности Евроконтроля, который является классической региональной межправительственной организацией, не обладающая наднациональными полномочиями и со значительным участием государств, не входящих в ЕС, и поэтому не мог быть использован для решения амбициозных задач, связанных с программой «Единое европейское небо».

И, наконец, в-третьих, учитывая более широкий, по сравнению с ЕС, членский состав Евроконтроля и его тесное взаимодействие с ЕС, одновременное углубление сотрудничества в сфере ОВД на уровне ЕС и Евроконтроля позволяет ЕС фактически распространить через Евроконтроль многие элементы регулирования ОВД на государства, не являющиеся членами ЕС. Именно такая цель поставлена в правовых актах ЕС, лежащих в основе функционирования программы «Единое европейское небо»⁸³⁸.

Правовое регулирование программы «Единое европейское небо» основано на следующих правовых актах ЕС, принятых в качестве первого и второго «пакетов» документов по созданию Единого европейского неба:

- Регламент № 549/2004 Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 года об общих принципах создания Единого европейского неба (далее – **«Рамочный регламент»**);

- Регламент № 550/2004 Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 года о предоставлении аэронавигационного обслуживания в рамках Единого европейского неба;

⁸³⁸ См., в частности: Preamble, Regulation (EC) No. 549/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 laying down the framework for the creation of the single European sky (the framework Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004. P. 1).

- Регламент № 551/2004 Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 года об организации и использовании воздушного пространства в рамках Единого европейского неба;

- Регламент № 1070/2009 Европейского парламента и Совета от 21 октября 2009 года о внесении поправок в Регламенты № 549/2004, № 550/2004, № 551/2004, 552/2004 в целях повышения эксплуатационных показателей и устойчивости Европейской авиационной системы;

- более двадцати исполнительных правовых актов (*Implementing Regulations*), принятых Европейской Комиссией в целях реализации и установления единообразных условий применения положений вышеперечисленных регламентов ЕС⁸³⁹.

Важно обратить внимание, что правовой режим процесса создания Единого европейского неба с самого начала был основан на регламентах – правовых актах ЕС, заменяющих собой соответствующее национальное законодательство в силу прямого действия регламентов на территории всех государств-членов ЕС и их непосредственного применения субъектами их национального права в своих правоотношениях. Подобный более четкий, единообразный подход к регулированию вопросов ОВД имеет значительные преимущества и вполне оправдан с точки зрения непосредственной взаимосвязи данных вопросов с безопасностью полетов и повышением эффективности международной аэронавигации. Этот подход отличается, например, от

⁸³⁹ В рамках первого «пакета» документов по регулированию Единого европейского неба 10 марта 2004 года были приняты следующие правовые акты ЕС: Regulation (EC) No. 549/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 laying down the framework for the creation of the single European sky (the framework Regulation); Regulation (EC) No. 550/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the provision of air navigation services in the single European sky (the service provision Regulation); Regulation (EC) No. 551/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the organisation and use of the airspace in the single European sky (the airspace Regulation); Regulation (EC) No. 552/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the interoperability of the European Air Traffic Management network (the interoperability Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004. P. 1-42). В настоящее время Регламент № 552/2004 Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 года отменен.

В рамках второго «пакета» документов по регулированию Единого европейского неба были внесены изменения в вышеперечисленные регламенты ЕС посредством принятия 21 октября 2009 года следующего правового акта ЕС: Regulation (EC) No. 1070/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Regulations (EC) No. 549/2004, (EC) No. 550/2004, (EC) No. 551/2004 and (EC) No. 552/2004 in order to improve the performance and sustainability of the European aviation system (Official Journal of the European Union. No. L300. 14.11.2009. P. 34).

регулирования экономических аспектов деятельности воздушного транспорта, когда на первых этапах либерализации и создания единого авиатранспортного рынка Европейского Союза, как уже отмечалось в разделе 5.1 диссертации, Советом ЕС принимались директивы, а лишь на последующих этапах использовались регламенты, то есть первоначально было отдано предпочтение «мягкому стилю» регулирования.

В соответствии со статьей 1 Рамочного регламента, целью программы «Единое европейское небо» является укрепление безопасности воздушного движения, обеспечение устойчивого развития авиатранспортной системы, совершенствование организации воздушного движения и аэронавигационного обслуживания в Европе при условии удовлетворения потребностей всех пользователей воздушного пространства. «Единое европейское небо» должно представлять собой связанную общеевропейскую сеть маршрутов ОВД и систем организации воздушного движения, построенную исключительно на основе технических критериев безопасности и эффективности в интересах всех пользователей воздушного пространства.

Правовые акты ЕС, составляющие правовую основу программы «Единое европейское небо», содержат детальные положения, регулирующие деятельность поставщиков аэронавигационного обслуживания государств-членов ЕС, вопросы реорганизации воздушного пространства государств-членов ЕС, а также вопросы структурирования маршрутов ОВД, планирования и координирования использования воздушного пространства и управления потоками воздушного движения.

В отношении организаций – поставщиков аэронавигационного обслуживания установлена общая система ЕС по их сертификации. Согласно установленным правилам, сертификаты данным организациям выдаются государствами-членами ЕС, на территории которых находится основное место деятельности таких организаций. Для получения сертификата поставщик аэронавигационного обслуживания должен подтвердить свое соответствие общим критериям ЕС, включая: наличие опыта и компетенции по техническим и

эксплуатационным вопросам; наличие систем и процедур в сфере безопасности и контроля качества; наличие системы отчетности; необходимый уровень качества аэронавигационных услуг; обеспечение финансовой устойчивости; страхование ответственности; наличие структуры акционерного капитала и организационно-правовой формы, исключающих возникновение конфликта интересов; наличие необходимых кадровых ресурсов; и защищенность от актов незаконного вмешательства. Сертификат, выданный организации – поставщику аэронавигационного обслуживания в соответствии с вышеуказанными общими правилами и критериями, признается действительным на территории всех государств-членов ЕС. При этом сертификат может быть выдан для предоставления только одного из видов аэронавигационного обслуживания, например, ОВД, либо нескольких видов услуг (например, метеорологическое обеспечение аэронавигации, предоставление аэронавигационной информации и т.д.).

Что касается реорганизации воздушного пространства, то государства-члены ЕС не позднее 4 декабря 2012 года должны были обеспечить создание функциональных блоков воздушного пространства (*functional airspace blocks*) далее – «ФБВП») с целью достижения необходимого уровня пропускной способности и эффективности системы организации воздушного движения в рамках Единого европейского неба при сохранении высокой степени безопасности полетов, повышении эксплуатационных показателей авиатранспортной системы и снижении вредного воздействия авиации на окружающую среду. Как отмечает Ю.Н. Малеев, ФБВП – «кардинальная новелла не только в международном воздушном праве, а вообще в институте суверенитета государств»⁸⁴⁰. ФБВП направлены на оптимизацию использования воздушного пространства и предоставления ОВД и иных видов аэронавигационного обслуживания, поскольку предполагают разделение воздушного пространства, в котором предоставляется это обслуживание, не в

⁸⁴⁰ Малеев Ю.Н. Единое региональное небо: концепция и реальность// Московский журнал международного права. 2013. № 2. С. 60.

соответствии с государственными границами государств-членов (как у большинства государств), а с учетом эксплуатационных критериев и потоков воздушного движения. ФБВП создаются на основе соглашения между государствами и при необходимости могут включать в себя государства, не являющиеся членами ЕС. О создании ФБВП государства уведомляют Европейскую Комиссию. Для обеспечения ОВД в ФБВП государства-участники данного ФБВП своим совместным решением назначают одну или несколько организаций по ОВД, сертифицированных в соответствии с правилами и критериями ЕС.

Таким образом, ФБВП являются важнейшим элементом программы «Единое европейское небо», направленным на полномасштабную интеграцию воздушного пространства ЕС в целях повышения эффективности ОВД.

На сегодняшний день в соответствии с программой «Единое европейское небо» европейское воздушное пространство разделено на девять ФБВП, объединяющих как государств-членов ЕС, так и государства, не являющиеся членами ЕС⁸⁴¹. Между тем, несмотря на формальное уведомление Европейской Комиссии о создании данных ФБВП, технические и иные процедуры и мероприятия, необходимые для их успешного функционирования, далеки от завершения, и поэтому европейское воздушное пространство все еще остается фрагментированным, структура маршрутов ОВД продолжает быть нерациональной, а пропускная способность и эффективность системы ОВД в целом, в особенности, в периоды большой интенсивности воздушного движения, является достаточно низкой. В результате увеличивается полетное время воздушных судов, возникают задержки при авиаперевозках и соответствующий рост расходов авиапредприятий, а также происходит большее загрязнение

⁸⁴¹ В рамках программы «Единое европейское небо» созданы следующие девять функциональных блоков воздушного пространства (*Functional Airspace Blocks – FAB*): (1) UK-Ireland FAB, включающий в себя Великобританию и Ирландию; (2) Danish-Swedish FAB, включающий в себя Данию и Швецию; (3) Baltic FAB, включающий в себя Литву и Польшу; (4) Blue Med FAB, включающий в себя Грецию, Италию, Кипр и Мальту; (5) Danube FAB, включающий в себя Болгарию и Румынию; (6) FAB CE, включающий в себя Австрию, Боснию и Герцеговину, Хорватию, Чешскую Республику, Венгрию, Словацкую Республику и Словению; (7) FABES, включающий в себя Бельгию, Францию, Германию, Люксембург, Нидерланды и Швейцарию; (8) North European FAB, включающий в себя Латвию, Норвегию, Финляндию и Эстонию; (9) South West FAB, включающий в себя Португалию и Испанию.

окружающей среды от дополнительной эмиссии авиационных двигателей. Подобная ситуация, связанная с отсутствием прогресса в процессе формирования ФБВП, объясняется различными обстоятельствами.

Так, например, высказывается мнение, что государства-члены ЕС рассматривают ФБВП в качестве угрозы для их суверенитета в отношении воздушного пространства над их территорией, в частности, с точки зрения обеспечения интересов их государственной (военной) авиации⁸⁴². Данная позиция связана с тем, что в рамках ФБВП ОВД в воздушном пространстве одного государства может обеспечиваться организацией по аэронавигационному обслуживанию из другого государства. Кроме этого, само обеспечение ОВД воспринимается государствами как функция, непосредственно вытекающая из суверенитета на воздушное пространство и обязательств, основанных на статье 28 Чикагской конвенции⁸⁴³, и поэтому государства проявляют крайнюю осторожность при передаче этой функции иностранному поставщику аэронавигационного обслуживания.

Другим обстоятельством, препятствующим достижению прогресса в формировании ФБВП, является стремление каждого государства защитить интересы своих национальных поставщиков аэронавигационного обслуживания и их персонала (прежде всего, диспетчеров управления воздушным движением), что вполне объяснимо с экономической и социальной точек зрения⁸⁴⁴. Между тем, подобный подход противоречит целям создания ФБВП, в рамках которых ОВД обеспечивается всего лишь одним или двумя поставщиками аэронавигационного обслуживания и, следовательно, отсутствует

⁸⁴² См., например: Sarah Fox *Single European Skies: Functional Airspace Blocks – Delays and Responses*// *Air & Space Law*, 2016. No. 3. P. 210; *Achieving the Single European Sky*/ Edited by Daniel Calleja Crespo and Pablo Mendes de Leon. Kluwer Law International, 2011. P. 73; Stefan A. Kaiser *Sovereignty in the Air: from National Security to the Single European Sky*// *Annals of Air and Space Law*, 2010. Volume XXXV-I. P. 174-175.

⁸⁴³ Согласно статье 28 Конвенции о международной гражданской авиации, каждое из участвующих в ней государств обязуется, насколько оно сочтет это возможным, «предоставлять на своей территории аэропорты, радио- и метеорологические службы и другие аэронавигационные средства для содействия международной аэронавигации в соответствии со стандартами и практикой, рекомендуемыми или устанавливаемыми время от времени в соответствии с настоящей Конвенцией» (Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006)).

⁸⁴⁴ См., например: Roderick van Dam *The Long and Winding Road: Air Traffic Management Reform in Europe*// *Air & Space Law*, 2015. No. 1. P. 49.

необходимость наличия соответствующих дублирующих поставщиков в каждом государстве.

Как полагают некоторые специалисты в области европейского воздушного права, полная приватизация организаций – поставщиков аэронавигационного обслуживания могла бы способствовать большему прогрессу в развитии ФБВП и программы «Единое европейское небо» в целом, благодаря тому, что участие частного капитала в этих организациях устранило бы связь между ними и соответствующими государствами и в итоге привело бы к либерализации рынка аэронавигационного обслуживания и появлению на нем конкуренции, при которой выбор того или иного поставщика основывается на критериях экономической эффективности, а не зависит от принадлежности к какому-либо государству⁸⁴⁵. Однако процесс приватизации организаций по аэронавигационному обслуживанию, происходивший в последние годы в отдельных государствах-членах ЕС, пока не привел к ожидаемым позитивным результатам в области развития ФБВП, поскольку приватизированные поставщики аэронавигационного обслуживания, более обеспокоенные сохранением своей финансовой стабильности и сокращением затрат, предпочитают обеспечивать ОВД в пределах воздушного пространства одного государства, нежели выполнять функции по ОВД в рамках всего ФБВП и конкурировать между собой на «общеевропейском рынке аэронавигационных услуг»⁸⁴⁶.

Взаимодействие Евроконтроля и Европейского Союза

Очень важную роль для реализации программы «Единое европейское небо» играет взаимодействие Европейского Союза и Евроконтроля, которое осуществляется на основании как учредительных актов и иных документов

⁸⁴⁵ Hobe S., Irmen K., Plingen C. Privatization of German and Other European Air Navigation Service Providers and the Single European Sky Regulations// Air & Space Law, 2007. No. 3. P. 176-178.

⁸⁴⁶ См., например: Roderick van Dam The Long and Winding Road: Air Traffic Management Reform in Europe// Air & Space Law, 2015. No. 1. P. 50.

Евроконтроля, так и в соответствии с правовыми актами ЕС. В частности, можно выделить следующие аспекты данного взаимодействия:

(1) Непосредственное участие ЕС в работе Евроконтроля

Статья 40 Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации в редакции протокола 1997 года прямо предусматривает возможность присоединения к Евроконтролю международных организаций региональной экономической интеграции на условиях, определяемых в соглашении между такой международной региональной организацией и государствами-членами Евроконтроля. С учетом указанных положений 8 октября 2002 года государствами-членами Евроконтроля и Европейским Сообществом был подписан протокол о присоединении последнего к Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации в редакции протокола 1997 года, установивший особенности участия ЕС в работе Евроконтроля⁸⁴⁷. Данные особенности связаны, в частности, с тем, что все государства-члены ЕС имеют членство в Евроконтроле (из 41 государства-члена Евроконтроля 27 государств являются членами ЕС), и заключаются в следующем:

- в отношении ЕС положения Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации применяются в части, касающейся регулирования ОВД в воздушном пространстве государств-членов ЕС;

- в пределах своей компетенции в сфере воздушного транспорта ЕС вправе участвовать во всех органах Евроконтроля, в которых участвуют государства-члены ЕС;

- в пределах своей компетенции ЕС вправе голосовать в органах Евроконтроля при принятии решений, используя при этом кумулятивные голоса,

⁸⁴⁷ Protocol on the accession of the European Community to the Eurocontrol International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, as variously amended and as consolidated by the Protocol of 27 June 1997, done in Brussels on 8 October 2002 (Official Journal of the European Union. No. L304. 30.9.2004. P. 210).

предоставленные государствам-членам ЕС (при этом в случае участия самого ЕС в голосовании его государства-члены в данном голосовании не участвуют);

- сам ЕС не вносит взносы в бюджет Евроконтроля.

Как и протокол 1997 года к Международной конвенции о сотрудничестве по обеспечению безопасности аэронавигации, до настоящего времени вышеуказанный протокол от 8 октября 2002 года не вступил в силу и применяется временно, согласно договоренностям, достигнутым между ЕС и государствами-членами Евроконтроля⁸⁴⁸. Конечно, формально юридически подобная ситуация не может не создавать некоторую неопределенность в правовом статусе ЕС как члене Евроконтроля, однако как показывает уже многолетняя практика временного применения протокола от 8 октября 2002 года, на сегодняшний день ЕС достаточно активно участвует в работе различных органов Евроконтроля, оказывая непосредственное влияние на принимаемые ими решения.

(2) Функции Евроконтроля по управлению сетью маршрутов ОВД в рамках Единого европейского неба

Согласно регламентам ЕС, принятым в рамках программы «Единое европейское небо», в целях оптимизации использования воздушного пространства государств-членов ЕС и предоставления максимального доступа пользователям воздушного пространства к аэронавигационному обслуживанию Европейская Комиссия должна обеспечить выполнение следующих основных функций:

- структурирование маршрутов ОВД;
- планирование и координирование использования воздушного пространства государств-членов ЕС и организация потоков воздушного движения (централизованное регулирование времени вылета воздушных судов, выделение дополнительных маршрутов и т. д.);

⁸⁴⁸ См., в частности: Decision of the Permanent Commission of Eurocontrol No. 98 on provisional application, pending their entry into force, of certain provisions of the Protocol on the Accession of the European Community to the revised Convention, done at Brussels on 10 April 2003 (официальный портал Евроконтроля: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/pc/commission-act/cn-decisions-98-en.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

- координация использования ограниченных ресурсов авиационного радиочастотного спектра и кодов приемопередатчиков радиолокационных станций участниками воздушного движения⁸⁴⁹.

Вышеперечисленные функции должны выполняться независимой и профессиональной организацией - Сетевым Менеджером (*Network Manager*), назначаемым Европейской Комиссией после консультации с Комитетом по Единому европейскому небу, который функционирует на основании Рамочного регламента и состоит из представителей Европейской Комиссии и каждого из государств-членов ЕС. Как уже отмечалось, с 2011 года таким Сетевым Менеджером является Евроконтроль, что очень хорошо соотносится с функциями по управлению (координированию) потоками движения воздушных судов, успешно осуществляемыми им уже на протяжении многих лет в воздушном пространстве его государств-членов.

(3) Функции Евроконтроля по оценке результатов обеспечения аэронавигационного обслуживания в рамках Единого европейского неба

Регламенты ЕС, принятые в рамках программы «Единое европейское небо», не только содержат положения, направленные на реформирование системы обеспечения ОВД и аэронавигационного обслуживания в целом и реорганизацию воздушного пространства государств-членов ЕС, но и предусматривают создание системы независимой и профессиональной оценки результатов данного реформирования (включая регулярный мониторинг, оценку и сравнительный анализ достижения вышеуказанных показателей)⁸⁵⁰. По соглашению с ЕС Евроконтроль с 2010 года выполняет функции независимого и профессионального органа (*Performance Review Body*) по проведению мониторинга, анализа и оценки выполнения вышеуказанных показателей

⁸⁴⁹ Article 6, Regulation (EC) No. 551/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the organisation and use of the airspace in the single European sky (the airspace Regulation); Commission Implementing Regulation (EU) No. 2019/123 of 24 January 2019 laying down detailed rules for the implementation of air traffic management (ATM) network functions and repealing Commission Regulation (EU) No. 677/2011 (Official Journal of the European Union. No. L28. 31.01.2019. P. 1).

⁸⁵⁰ Article 11, Regulation (EC) No. 549/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 laying down the framework for the creation of the single European sky (the framework Regulation).

системы ОВД и аэронавигационного обслуживания в рамках программы «Единое европейское небо».

(4) Участие Евроконтроля в разработке правовых актов ЕС в рамках Единого европейского неба

Рамочный регламент прямо предусматривает право Европейской Комиссии давать поручение Евроконтролю по разработке проектов исполнительных правовых актов ЕС в рамках программы «Единое европейское небо»⁸⁵¹. Так, на основании подобных поручений Комиссии ЕС Агентством Евроконтроля были разработаны проекты правовых актов ЕС по вопросам взимания аэронавигационных сборов, организации потоков воздушного движения, представления планов полета, качества аэронавигационной информации и др.. Разработанные Агентством Евроконтроля проекты документов далее рассматриваются и принимаются соответствующими органами ЕС в качестве правовых актов ЕС согласно законодательной процедуре, предусмотренной ДФЕС.

Вышеуказанный способ разработки и принятия правовых актов ЕС в рамках Единого европейского неба с участием Евроконтроля позволяет Европейскому Союзу не только достичь высокого уровня качества этих актов благодаря многолетнему опыту и квалификации Евроконтроля по регулированию вопросов аэронавигационного обслуживания, но и распространить *de facto* многие элементы правового режима Единого европейского неба на европейские государства, не являющиеся членами ЕС. С помощью механизма так называемого «гибридного правового регулирования» проекты документов (актов), касающихся ОВД и иных вопросов программы «Единое европейское небо», и разрабатываемых Агентством Евроконтроля, в дальнейшем передаются для обсуждения и принятия как в форме правовых актов ЕС соответствующими органами ЕС, так и в форме решений Постоянной комиссии и Временного Совета Евроконтроля. В результате этого «гибридного»

⁸⁵¹ *Ibid.*, Article 8.

процесса правовое регулирование ОВД и иных вопросов аэронавигационного обслуживания для государств-членов Евроконтроля, не состоящих в членстве в ЕС, гармонизируется с правовым режимом Единого европейского неба, формально действующим только в отношении государств-членов ЕС⁸⁵².

Важно подчеркнуть, что в рамках рассмотренного «гибридного» процесса оба правовых режима ОВД и иных вопросов аэронавигационного обслуживания - режим Евроконтроля и режим ЕС – формально юридически остаются самостоятельными и независимыми друг от друга. Правовые акты ЕС, касающиеся ОВД и аэронавигационного обслуживания, формально не распространяются на государства, не являющиеся членами ЕС и состоящие только в членстве Евроконтроля. Разработанные Агентством Евроконтроля проекты правовых актов, с одной стороны, принимаются органами ЕС и обретают форму правовых актов ЕС, а с другой стороны, передаются для рассмотрения и принятия Постоянной комиссией и Временным Советом Евроконтроля и окончательно формализуются в виде их решений. Конечно, гипотетически возможна ситуация, при которой проект правового акта, разработанного Агентством Евроконтроля, не принимается либо соответствующим органом ЕС, либо органом Евроконтроля, и которая в результате может нарушить единообразие правового регулирования вопросов ОВД в европейском регионе. Однако учитывая постоянное взаимодействие ЕС и Евроконтроля на этапе разработки проектов правовых актов, а также особенность членского состава Евроконтроля (27 из 41 государства-члена Евроконтроля одновременно являются членами ЕС) и формальное участие ЕС в целом в работе и процессе принятия решений органов Евроконтроля согласно протоколу от 8 октября 2002 года, на практике риск возникновения ситуации несогласованного подхода органов ЕС и Евроконтроля на этапе окончательного принятия ими соответствующих актов минимален.

⁸⁵² Более подробно о процессе «гибридного правового регулирования» ЕС и Евроконтроля см.: Van Antwerpen N. Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Kluwer Law International, 2008. P. 76-82.

(5) Иные аспекты взаимодействия Евроконтроля ЕС в рамках Единого европейского неба

Соглашение об общем правовом режиме углубленного сотрудничества между ЕС и Евроконтролем от 20 декабря 2012 года, являющееся в настоящее время основным международно-правовым документом, определяющим их взаимодействие, предусматривает достаточно широкий перечень вопросов, по которым осуществляется такое взаимодействие, включая, в частности⁸⁵³:

- развитие ФБВП;
- сотрудничество между гражданскими и военными авиационными органами;
- сотрудничество в рамках ИКАО;
- защита систем ОВД от актов незаконного вмешательства;
- использование беспилотных авиационных систем.

Взаимодействие органов ЕС и Евроконтроля реализуется с помощью различных механизмов, включая, в том числе, предоставление взаимной помощи, координацию программ исследований по вопросам ОВД, обмен информацией и статистическими данными. Кроме этого, для контроля за выполнением положений соглашения от 20 декабря 2012 года создан Совместный комитет, который состоит из представителей ЕС и Евроконтроля, и в работе которого также могут участвовать наблюдатели от государств-членов и эксперты.

Таким образом, опыт многолетнего функционирования Евроконтроля и почти двадцатилетней реализации программы «Единое европейское небо» ЕС показывает возможность не только сосуществования, но и конструктивного эффективного взаимодействия классической региональной межправительственной организации по ОВД и регионального интеграционного объединения. С одной стороны, Европейский Союз с его программой «Единое европейское небо» позволяет достичь результатов в области интеграции систем

⁸⁵³ Article 3, Agreement between the European Union and the European Organisation for the Safety of Air Navigation providing a general framework for enhanced cooperation, done at Brussels on 20 December 2012 (Official Journal of the European Union. No. L16. 19.01.2013. P. 2-6).

ОВД, которые сложно реализуемы в рамках институциональных и правовых ограничений Евроконтроля. С другой стороны, Евроконтроль с его более широким, по сравнению с ЕС, членским составом и высококвалифицированными авиационными специалистами дает возможность распространить преимущества Единого европейского неба в общеевропейском масштабе и обеспечить профессиональную поддержку для ЕС.

Что касается общей оценки правового регулирования ОВД и аэронавигационного обслуживания в рамках ЕС и реализации программы «Единое европейское небо», то несмотря на достигнутые положительные результаты данной программы, на сегодняшний день не все ее цели успешно выполнены. В особенности, практическое внедрение важнейшего элемента Единого европейского неба – ФБВП – можно охарактеризовать лишь в качестве незавершившегося сложного процесса, в котором переплетаются часто взаимоисключающие друг друга интересы различных субъектов – самого ЕС, отдельных государств-членов ЕС, организаций-поставщиков аэронавигационного обслуживания и их персонала, авиаперевозчиков.

Вышеуказанный опыт ЕС по правовому регулированию ОВД, включая связанные с ним проблемы, представляется целесообразным учесть при создании и дальнейшем развитии правового режима ОВД в других регионах и в, частности, в рамках Евразийского экономического союза. При этом необходимо обратить внимание на следующие элементы указанного регулирования:

- использование для правового регулирования вопросов ОВД общеобязательных правовых актов, принимаемых органами (институтами) регионального интеграционного объединения, и регулирующих соответствующие правоотношения между всеми субъектами внутреннего права;
- реструктуризация воздушного пространства посредством создания ФБВП с целью более эффективного использования дорогостоящего оборудования и технически сложной инфраструктуры ОВД, повышения уровня безопасности полетов, снижения топливных и иных затрат авиаперевозчиков и рационализации структуры маршрутов для международных полетов;

- управление (координирование) потоками движения воздушных судов на уровне региона в целом в целях централизованного регулирования времени прилета и вылета воздушных судов и рационального использования аэропортовой инфраструктуры;

- разработка и внедрение единых правил сертификации организаций – поставщиков аэронавигационного обслуживания.

5.4. Правовые аспекты развития отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта⁸⁵⁴

Основы правового регулирования отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта

Формирование действующего на сегодняшний день правового регулирования отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта представляло собой достаточно длительный и противоречивый процесс, во многом связанный со спецификой гражданской авиации как стратегически важной отрасли экономики государств-членов ЕС.

Ввиду неопределенности положений договоров, учреждающих ЕС (ранее – Европейское Сообщество), вопрос о компетенции ЕС по заключению международных договоров с третьими государствами в сфере воздушного транспорта долгое время оставался открытым. Позитивную роль в разрешении данного вопроса сыграла практика Суда ЕС и соответствующая доктринальная дискуссия⁸⁵⁵.

В частности, в общем русле ранее распространенной в теории европейского права точки зрения о том, что все вопросы экономических

⁸⁵⁴ Данный параграф подготовлен на основе следующей публикации автора настоящей диссертации: Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. С. 139-169.

⁸⁵⁵ Позитивную роль Суда ЕС в разрешении вопросов компетенции ЕС по заключению международных договоров с третьими государствами в сфере воздушного транспорта отмечает, в частности, Л. Врбашки в своем диссертационном исследовании проблем правового регулирования воздушных перевозок в ЕС: Врбашки Л. Правовое регулирование воздушных перевозок и аэронавигации в ЕС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2016. С. 18-19.

отношений с третьими государствами, в частности, касающиеся торговли услугами, относятся к общей торговой политике, еще на раннем этапе формирования единого авиатранспортного рынка ЕС Европейская Комиссия и отдельные специалисты по европейскому воздушному праву рассматривали воздушный транспорт как составную часть общей торговой политики, и в этой связи полагали необходимым основывать полномочия Европейского Сообщества по заключению соглашений о воздушном сообщении с третьими государствами на бывшей статье 133 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (в настоящее время – статья 207 ДФЕС)⁸⁵⁶. Однако подобная позиция не поддерживалась многими другими юристами, которые заявляли о самостоятельном характере транспортной политики ЕС и считали недопустимым использовать статью 133 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, в качестве правовой базы для соглашений о воздушном сообщении ЕС с третьими государствами⁸⁵⁷.

Окончательное мнение по вопросу о возможности распространения правил об общей торговой политике на внешние отношения ЕС в области воздушного транспорта было высказано в 1994 году Судом ЕС в его консультативном заключении по запросу Европейской Комиссии в связи с подписанием Соглашения о создании ВТО. Как отметил Суд, несмотря на то, что в целом трансграничное предоставление услуг регулируется в рамках общей торговой политики, в отношении воздушного транспорта действует отдельный режим, и статья 133 Договора, учреждающего Европейское Сообщество, не должна служить основой для заключения ЕС соглашений о воздушном сообщении с третьими странами⁸⁵⁸. Вместе с тем, для заключения таких соглашений Суд ЕС

⁸⁵⁶ Например: Sorensen F. Presentation to the ICAO World-Wide Air Transport Colloquium Montreal, 1992 (ICAO Doc. WATC-2.11. 7.04. 92).

COM(92) 434, 21.10.1992, Communication from the Commission to the Council on air transport relations with third countries (Official Journal of the European Communities. No. C216. 11.08.1993. P. 15).

⁸⁵⁷ Close G.L. External Competence for Air Policy in the Third Phase - Trade Policy or Transport Policy?// Air Law. 1990. No. 4. P. 295; Timmermans C. W. A. Common Commercial Policy (Art. 113) and international Trade in Services// Du Droit International au Droit de l'Integration/ Edited by F. Capotorti. Baden-Baden, 1987. P. 684.

⁸⁵⁸ Opinion 1/94 of the European Court of Justice re: Uruguay Round Treaties (Common Market Law Reports. 1995. No. 1. P. 205).

обратил внимание на возможность использования ЕС своей так называемой «подразумеваемой компетенции» (*implicit competence*).

В основе «подразумеваемой компетенции» ЕС в сфере отношений с третьими государствами лежит так называемый принцип «параллельности», согласно которому компетенция ЕС в сфере внешних отношений является отражением его компетенции по регулированию вопросов внутри ЕС⁸⁵⁹. Доктрина «подразумеваемой компетенции» ЕС основывается на практике Суда ЕС, и в частности, на принятом им в 1971 году решении по спору между Европейской Комиссией и Советом по делу, связанному с подписанием между государствами-членами ЕС и рядом других европейских государств Соглашения об автодорожном транспорте (ERTA), направленного на гармонизацию некоторых норм социального характера в области автомобильных перевозок (так называемое – «дело ERTA»). Переговоры с целью подготовки Соглашения ERTA начались в 1967 году, однако в 1969 году Совет ЕС принял регламент, во многом регулирующий те же вопросы в пределах компетенции Европейского Экономического Сообщества. Несмотря на это, государства-члены по-прежнему желали продолжать переговоры о заключении Соглашения. 20 марта 1970 года Совет ЕС решил, что государства-члены сами будут вести переговоры по Соглашению ERTA и затем станут его участниками. Европейская Комиссия возразила против этого решения, ссылаясь на то, что по предмету переговоров в Европейском Экономическом Сообществе уже существует внутреннее регулирование в форме регламента 1969 года. В мае 1970 года Комиссия подала иск в Суд ЕС с целью аннулирования решения Совета от 20 марта 1970 года. Совет ЕС, возражая против иска, в частности, отметил, что Европейское Экономическое Сообщество не вправе вести переговоры и заключать соглашения об автодорожном транспорте с третьими странами, поскольку Договор, учреждающий Европейское Экономическое Сообщество (в

⁸⁵⁹ Craig P., De Burca G. EU Law. Oxford University Press. 2011. P. 311.

настоящее время – ДФЕС) прямо не предоставляет ему таких полномочий. Но Суд ЕС не согласился с подобными доводами и указал:

«Правомочия ЕС по заключению международных договоров возникают не только в случае их прямого предоставления Договором, учреждающим Европейское Экономическое Сообщество, как это имеет место в статьях 113 и 114 для тарифных и торговых соглашений и в статье 238 для соглашений о создании ассоциации, но они также могут вытекать из других положений Договора и из мер, принятых во исполнение этих положений институтами Сообщества. В частности, всякий раз, когда Сообщество с целью реализации предусмотренной Договором общей политики принимает общие правила, в какой форме они бы ни были, государства-члены более не имеют права, действуя индивидуально и даже коллективно, принимать обязательства в отношении третьих стран, которые затрагивают эти нормы. Когда эти общие правила вступают в силу, только Сообщество может принимать на себя и выполнять обязательства в отношении третьих стран, затрагивающие всю сферу применения правовой системы Сообщества»⁸⁶⁰.

Таким образом, из обстоятельств дела ERTA и вынесенного решения Суда ЕС следует, что для перехода полномочий по заключению соглашений с третьими странами от членов ЕС к самому ЕС необходимо наличие следующих условий: 1) принятие в рамках ЕС правовых актов в целях реализации общей политики; 2) положения принятых правовых актов ЕС непосредственно затрагиваются обязательствами, вытекающими из соглашений между членами ЕС и третьими странами, поскольку эти правовые акты распространяются на те же отношения, которые регулируются соглашениями.

В литературе по европейскому воздушному праву высказывались различные позиции о том, обладает ли ЕС «подразумеваемой компетенцией» для ведения переговоров и заключения соглашений о воздушном транспорте с третьими государствами. Данные позиции включают как расширительное

⁸⁶⁰ Case 22/70 *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* (European Court Reports. 1971. P. 263).

толкование «подразумеваемой компетенции»⁸⁶¹, так и достаточно ограничительный подход к ее применению, предполагающий, что она распространяется лишь на отдельные вопросы отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта⁸⁶². Однако в практике Суда ЕС, и в частности, в его решениях по спору между Европейской Комиссией и семью государствами-членами ЕС (Австрией, Бельгией, Германией, Данией, Люксембургом, Финляндией и Швецией), заключившими соглашения об «открытом небе» с США, возобладало именно более ограничительное толкование «подразумеваемой компетенции» ЕС.

Вышеуказанный спор был рассмотрен Судом ЕС в 2002 году и уже упоминался в разделе 5.1 диссертации. С точки зрения Европейской Комиссии, вышеперечисленные семь государств-членов ЕС не вправе были вступать в соглашения об «открытом небе»; заключение подобных соглашений полностью относится к компетенции ЕС. Однако, как признал Суд ЕС в своих решениях от 5 ноября 2002 года, для возникновения у ЕС «подразумеваемой компетенции» обязательства, вытекающие из соглашений о воздушном сообщении, должны затрагивать конкретные положения правовых актов, принятых в рамках общей авиатранспортной политики. Из всех правовых актов по либерализации регулирования воздушного транспорта единственным положением, которое могло быть затронуто соглашениями об «открытом небе», являлась статья 1 ранее действовавшего регламента № 2409/92 «О тарифах и ставках на авиаперевозки» от 23 июля 1992 года (в настоящее время заменен Регламентом № 1008/2008)⁸⁶³. Из данной статьи следует, что тарифы авиапредприятий третьих государств при перевозках между пунктами внутри ЕС (например, с использованием прав пятой «свободы воздуха»), не могут быть ниже тарифов,

⁸⁶¹ Loewenstein A. *European Air Law. Towards a new system of International Air Transport Regulation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 1991. P. 118.

⁸⁶² Balfour J. *European Community External Aviation Relations - The Question of Competence*// *Air & Space Law*. 1996. No. 1. P. 4; Mencik von Zebinsky A.A. *European Union External Competence and External Relations in Air Transport*. Kluwer Law International. 1996. P. 42-54; Mencik von Zebinsky A.A. *European Union External Relations in Air Transport*// *Annals of Air and Space Law*. 1995. Vol. XX-I. P. 478-479.

⁸⁶³ Cases C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, *Commission of the European Communities v. Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany* (European Court Reports. 2002)

установленных авиаперевозчиками Сообщества на соответствующей воздушной линии. Вместе с тем, как отметил Суд ЕС в своих решениях от 5 ноября 2002 года, ЕС может предпринять определенные действия по заключению соглашений о воздушном сообщении с третьими государствами после принятия соответствующего решения Советом ЕС на основании статьи 80 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (в настоящее время – статья 100 ДФЕС), регулирующей порядок установления Советом правил для воздушного транспорта⁸⁶⁴.

Дальнейшее развитие внешней авиатранспортной политики ЕС пошло по пути принятия Советом ЕС соответствующих решений и иных правовых актов по данному вопросу. Эти правовые акты касаются как соглашений о воздушном сообщении между ЕС и отдельными третьими государствами, так и общего порядка действий государств-членов ЕС при ведении ими переговоров и заключении соглашений о воздушном сообщении с третьими государствами.

Кроме этого, необходимо обратить внимание на ряд действующих положений Договора о Европейском Союзе и ДФЕС, касающихся отношений ЕС с третьими государствами. Некоторые из этих положений (статьи 3 и 216 ДФЕС) стали отражением предшествующей практики Суда ЕС, и в частности, его решения по делу ERTA⁸⁶⁵.

Во-первых, в статье 47 Договора о Европейском Союзе закреплено положение о правосубъектности Европейского Союза⁸⁶⁶.

Во-вторых, в статье 3 ДФЕС установлено, что ЕС располагает исключительной компетенцией по заключению международных соглашений, когда такое заключение предусмотрено в законодательных актах ЕС, необходимо для реализации ЕС его внутренней компетенции, или в той мере, в

⁸⁶⁴ Cases C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, Commission of the European Communities v. Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany (European Court Reports. 2002).

⁸⁶⁵ Craig P., De Burca G. EU Law. Oxford University Press. 2011. P. 309; Cremona M. The Principle of Conferral and Express and Implied External Competencies// Constitutional Issues of EU External Relations Law/ Edited by E. Neframi and M. Gatti. Nomos. 2018. P. 30-31.

⁸⁶⁶ Article 47, Consolidated version of the Treaty on European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016. P. 41).

какой оно способно затрагивать общие правила, либо изменять их действие⁸⁶⁷. Также, согласно статье 216 ДФЕС, ЕС может заключать соглашения с одной или несколькими третьими странами или международными организациями, когда это предусмотрено Договором о Европейском Союзе и ДФЕС, необходимо для достижения одной из указанных в этих договорах целей в рамках политики ЕС, а также в случаях, когда такое заключение предусмотрено в юридически обязательных актах ЕС или способно затрагивать общие правила, либо изменять их действие⁸⁶⁸.

И, наконец, в статье 218 ДФЕС закреплена подробная процедура ведения переговоров и заключения ЕС соглашений с третьими государствами, включающая положение о том, что открытие, ведение переговоров и заключение таких соглашений осуществляются по решению Совета ЕС⁸⁶⁹.

С учетом вышеизложенных положений учредительных договоров, а также соответствующих правовых актов Совета ЕС можно выделить следующие виды договоров (соглашений) с третьими государствами по вопросам воздушного транспорта, заключаемых ЕС и его государствами-членами:

- договоры, заключаемые только самими государствами-членами ЕС;
- договоры, заключаемые только самим ЕС по узкому кругу вопросов деятельности воздушного транспорта, относящихся к его исключительной компетенции;
- «смешанные» договоры, заключаемые совместно ЕС и его государствами-членами.

В случае заключения договоров по воздушному транспорту с третьими государствами только самими государствами-членами ЕС должна соблюдаться изложенная ниже процедура, которая предусмотрена Регламентом Европейского парламента и Совета ЕС № 847/2004 «О ведении переговоров по соглашениям о

⁸⁶⁷ Article 3, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁸⁶⁸ Article 216, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

⁸⁶⁹ Article 218, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

воздушном сообщении между государствами-членами и третьими государствами и исполнении этих соглашений» от 29 апреля 2004 года⁸⁷⁰:

- государство-член ЕС, имеющий намерение вступить в переговоры с третьим государством по поводу заключения нового или изменения действующего соглашения о воздушном сообщении, обязан письменно уведомить об этом Европейскую Комиссию, которая, в свою очередь, доводит эту информацию до сведения других государств-членов ЕС;

- в ответ на письменное уведомление, поступившее от государства-члена ЕС, Европейская Комиссия информирует его в случае, если планируемое им соглашение о воздушном сообщении с третьим государством не соответствует праву ЕС или может нанести ущерб переговорам, уже ведущимся с данным третьим государством самим ЕС;

- государство-член ЕС обязуется не заключать какие-либо новые соглашения о воздушном сообщении с третьим государством и не вносить изменения в действующие соглашения, если они приводят к снижению ранее установленного количества авиаперевозчиков Сообщества, которые могут быть назначены для эксплуатации воздушных линий между этим государством-членом и третьим государством;

- после подписания соглашения о воздушном сообщении с третьим государством государство-член ЕС также уведомляет Европейскую Комиссию, и при этом если такое соглашение включает в себя стандартные положения, разработанные совместно государствами-членами ЕС и Европейской Комиссией, то государство-член ЕС вправе выразить согласие на его обязательность, а в случае отсутствия указанных стандартных положений в подписанном соглашении, выражение государством-членом ЕС согласия на его обязательность может иметь место при условии, что оно не наносит ущерба предмету и целям общей транспортной политики ЕС,

⁸⁷⁰ Regulation (EC) No. 847/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the negotiation and implementation of air services agreements between Member States and third countries (Official Journal of the European Union. No. L157. 30.04.2004. P. 7).

- в случае если государство-член ЕС заключило или изменило соглашение о воздушном сообщении с третьим государством, результатом которого стало введение ограничений в отношении предоставляемых коммерческих прав или количества авиаперевозчиков Сообщества, допущенных к пользованию этими коммерческими правами, данное государство-член обязуется обеспечить распределение коммерческих прав между допущенными авиаперевозчиками Сообщества на недискриминационной и транспарентной основе.

Что касается договоров, заключаемых только самим ЕС по отдельным вопросам, и «смешанных» договоров, заключаемых совместно ЕС и его государствами-членами, то более подробно некоторые их примеры будут рассмотрены ниже.

Заключение «горизонтальных» соглашений

5 июня 2003 года Совет ЕС принял решение, уполномочивающее Европейскую Комиссию на ведение переговоров с третьими государствами по заключению так называемых «горизонтальных» соглашений, которые представляют собой двусторонние соглашения между ЕС и третьими государствами в области воздушного транспорта, направленные на устранение нарушений государствами-членами ЕС статьи 49 ДФЕС (ранее – статьи 43 Договора, учреждающего Европейское Сообщество)⁸⁷¹.

Как уже отмечалось ранее в диссертации, «горизонтальные» соглашения, заключенные более чем с 40 государствами, предоставляют каждому из государств-членов ЕС право назначить для эксплуатации воздушных линий, предусмотренных его соглашением о воздушном сообщении с соответствующим третьим государством, любое авиапредприятие, зарегистрированное на его (государства-члена ЕС) территории, вне зависимости от того, граждане или юридические лица какого из государств-членов ЕС осуществляют преимущественное владение и фактический контроль над данным

⁸⁷¹ 2515th Council meeting – Transport, Telecommunications and Energy – Luxembourg, 5 June 2003 (9686/03, Presse 146).

авиапредприятием. При этом каждое из соглашений, заключаемых ЕС с третьими государствами, имеет приоритет перед положениями о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми авиапредприятиями во всех существующих двусторонних соглашениях о воздушном сообщении этих третьих государств с членами ЕС, что, в свою очередь, отменяет для последних необходимость вести переговоры и заключать отдельные соглашения с соответствующими третьими государствами для изменения условия о «преимущественном владении и фактическом контроле».

Каждое из «горизонтальных» соглашений подписывается представителем ЕС и в последующем одобряется на основе отдельного решения Совета ЕС⁸⁷².

Соглашение о Европейском экономическом пространстве

В 1992 году Соглашение о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП) с государствами-членами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ)⁸⁷³ было заключено Европейским Сообществом и его государствами-членами на основании статьи 310 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (в настоящее время - статья 217 ДФЕС), в соответствии с которой ЕС обладает полномочиями по заключению соглашений о создании ассоциации⁸⁷⁴.

Соглашение о ЕЭП регулирует различные вопросы, главным образом связанные с применением в отношениях между Договаривающимися Сторонами четырех свобод (свободы движения товаров, лиц, услуг и капиталов), а также правил о конкуренции. Что касается воздушного транспорта, то на основании статьи 7 Соглашения о ЕЭП, на Норвегию, Исландию и Лихтенштейн

⁸⁷² См., напр.: Council Decision of 20 October 2011 on the conclusion of the Agreement on certain aspects of air services between the European Union and the United Mexican States (Official Journal of the European Union. No. L 283. 29.10.2011. P. 25).

⁸⁷³ Agreement on the European Economic Area of 2 May 1992 (Official Journal of the European Communities. No. L1. 03.01.1994).

В Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ) входят Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария. Впоследствии Швейцария вышла из Соглашения о ЕЭП. В настоящее время участниками Соглашения о ЕЭП являются ЕС и государства-члены ЕС, с одной стороны, и Норвегия, Исландия и Лихтенштейн - с другой.

⁸⁷⁴ Article 217, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.

практически полностью распространяются положения соответствующих правовых актов ЕС, регулирующих его деятельность. Кроме этого, в отношениях государств-членов ЕС и государств-членов ЕАСТ действует свобода учреждения и экономической деятельности и применяются все положения Регламента № 1008/2008⁸⁷⁵.

Создание Общего европейского авиационного пространства

9 июня 2006 года представители Европейского Сообщества, всех его государств-членов, Норвегии, Исландии и 8 государств юго-восточной Европы⁸⁷⁶ подписали Соглашение о создании Общего европейского авиационного пространства (ОЕАП)⁸⁷⁷. Целью данного соглашения является поэтапное формирование Общего европейского авиационного пространства, которое должно строиться на принципах свободы доступа к рынку авиаперевозок и конкуренции между авиапредприятиями, и в рамках которого будут существовать единые правила и стандарты функционирования авиатранспортной отрасли всех государств-участников соглашения.

Вышеуказанная цель Соглашения о создании ОЕАП должна быть достигнута путем поэтапного применения к отношениям между государствами-участниками принципа свободы учреждения и экономической деятельности и положений правовых актов ЕС в области воздушного транспорта, включая положения Регламента № 1008/2008, Регламента № 95/93 "Об общих правилах

⁸⁷⁵ См. также: Annex XIII "Transport", Agreement on the European Economic Area of 2 May 1992.

В правовой литературе опыт применения Соглашения о ЕЭП к вопросам воздушного транспорта в целом оценивается весьма положительно (Thorsteinsson A.S. Air Transport and the Agreement on the European Economic Area// Air and Space Law. 2015. No. 4-5. P. 329-330).

⁸⁷⁶ Следующие 8 государств юго-восточной Европы подписали Соглашение о создании ОЕАП 9 июня 2006 года: Албания, Болгария, Босния и Герцоговина, Македония, Румыния, Сербия, Хорватия и Черногория. Болгария и Румыния с 1 января 2007 года, а Хорватия с 1 июля 2013 года участвуют в данном соглашении уже в качестве государств-членов ЕС.

Необходимо отметить, что кроме вышеуказанных восьми государств юго-восточной Европы, Соглашение о создании ОЕАП 9 июня 2006 года подписал также представитель Временной администрации ООН в Косово. Однако ввиду неопределенности правового статуса Косово рассматривать его в качестве полноценного участника соглашения представляется преждевременным.

⁸⁷⁷ См.: Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (Official Journal of the European Union. No. L285. 16.10.2006. P. 3).

распределения "окон" в аэропортах Сообщества", а также целого ряда регламентов и директив по вопросам управления воздушным движением, безопасности полетов и авиационной безопасности, охраны окружающей среды от вредного воздействия авиации, защиты прав пользователей авиатранспортных услуг и охраны труда работников гражданской авиации. Таким образом, фактически в результате реализации данного соглашения авиатранспортная отрасль государств юго-восточной Европы, участвующих в ОЕАП, но не являющихся членами ЕС, должна работать по тем же правилам, которые действуют в рамках Европейского Союза, а авиапредприятия, граждане и юридические лица этих государств смогут воспользоваться всеми преимуществами единого рынка воздушного транспорта ЕС.

Что касается действия двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключенных ранее между государствами-членами ЕС и государствами юго-восточной Европы, то после завершения процесса создания ОЕАП, положения Соглашения об ОЕАП будут иметь преимущество перед ними. Однако в период формирования ОЕАП отдельные положения двусторонних соглашений о воздушном сообщении между государствами-участниками ОЕАП имеют преимущество перед обязательствами государств по Соглашению о создании ОЕАП в том случае, если данные положения предоставляют большую свободу коммерческой деятельности авиапредприятий (например, большой объем коммерческих прав при выполнении авиаперевозок пассажиров и грузов, большую свободу в вопросах владения и контроля над авиапредприятиями), чем переходные положения Соглашения об ОЕАП.

Этапы применения положений перечисленных выше правовых актов ЕС к отношениям ЕС и его государств-членов с каждым отдельным государством юго-восточной Европы, не являющимся членом ЕС, и соответственно этапы «вхождения» каждого из государств юго-восточной Европы в ОЕАП, различны и зависят от особенностей и уровня развития их авиатранспортной отрасли. Однако, несмотря на эти различия, которые нашли отражение в отдельных протоколах, составляющих неотъемлемую часть Соглашения о создании ОЕАП

и подписанных, с одной стороны, ЕС и его членами, а с другой стороны, каждым из участвующих в ОЕАП государством юго-восточной Европы, можно выделить следующие общие черты, характеризующие процесс формирования Общего европейского авиационного пространства⁸⁷⁸.

Процесс создания общего европейского авиационного пространства состоит из двух основных этапов. На первом этапе, который начинался сразу после вступления Соглашения об ОЕАП в силу (то есть 1 декабря 2017 года), авиапредприятия государств-участников могут выполнять неограниченные авиаперевозки пассажиров и грузов между территориями государств-членов ЕС и территориями соответствующих государств юго-восточной Европы, участвующих в соглашении, лишь с использованием прав третьей и четвертой «свобод воздуха». Кроме этого, на данном этапе государства-члены ЕС, их граждане и юридические лица, не вправе осуществлять «преимущественное владение» и «фактический контроль» над авиапредприятиями государств юго-восточной Европы, и наоборот, граждане и юридические лица государств юго-восточной Европы не могут осуществлять «преимущественное владение» и «фактический контроль» над авиаперевозчиками Сообщества. К моменту окончания первого этапа формирования ОЕАП государства юго-восточной Европы должны выполнить ряд условий, направленных на повышение уровня безопасности полетов и авиационной безопасности, унификацию правил международных авиаперевозок и модернизацию системы управления воздушным движением, что должно быть достигнуто, в частности, путем их присоединения к Монреальской Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 года, передачи функций по управлению воздушным движением от государственного органа отдельной организации (оператору), а также путем применения в полном объеме к

⁸⁷⁸ Annex V (Protocols I-IX) to the Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (Official Journal of the European Union. No. L285. 16.10.2006. P. 31-46).

отношениям всех государств-участников ОЕАП положений правовых актов ЕС в области безопасности полетов и авиационной безопасности.

Во время второго этапа формирования ОЕАП в дополнение к авиаперевозкам с использованием прав третьей и четвертой «свобод воздуха» авиапредприятия государств-участников Соглашения о создании ОЕАП смогут выполнять неограниченные перевозки пассажиров и грузов между территориями государств-членов ЕС и территориями участвующих в соглашении государств юго-восточной Европы с использованием прав пятой «свободы воздуха». На данном этапе государства-члены ЕС, их граждане и юридические лица, получают также право осуществлять «преимущественное владение» и «фактический контроль» над авиапредприятиями государств юго-восточной Европы, и наоборот. Указанный второй этап будет считаться завершенным, а Общее европейское авиационное пространство созданным, с момента, когда положения предусмотренных в Соглашении о создании ОЕАП правовых актов ЕС будут применяться в полном объеме к отношениям между всеми государствами-участниками ОЕАП.

Ни само Соглашение о создании ОЕАП, ни протоколы к нему не устанавливают временных ограничений для каждого из вышеуказанных этапов формирования ОЕАП, и в этой связи развитие процесса создания ОЕАП, по-видимому, будет определяться самими государствами-участниками Соглашения и может зависеть от экономических, политических, социальных и иных факторов. Однако, очевидно, более ранние прогнозы некоторых специалистов об успешном завершении данного процесса к 2010 году оказались слишком оптимистичными⁸⁷⁹.

Соглашение со Швейцарской Конфедерацией

Несмотря на то, что Швейцария не является участником Общего европейского авиационного пространства, ее отношения с ЕС в сфере

⁸⁷⁹ Muller-Jentsch D. The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport // European Commission – World Bank Office for South East Europe. February 2007. P. 4.

воздушного транспорта строятся на основе применения к ним тех же правовых актов ЕС, которые действуют в отношениях государств-участников ОЕАП. Так, в соответствии с Соглашением о воздушном транспорте между Европейским Сообществом и Швейцарской Конфедерацией, подписанным 21 июня 1999 года и вступившим в силу 1 июня 2002 года, к отношениям сторон применяются положения правовых актов ЕС по либерализации регулирования воздушного транспорта, а также положения регламентов и директив ЕС по вопросам конкуренции в авиатранспортной отрасли, безопасности полетов, защиты прав пользователей авиатранспортных услуг, распределения «окон» в аэропортах, использования автоматизированных систем бронирования и пр.⁸⁸⁰. В этой связи при выполнении перевозок пассажиров и грузов в рамках ЕС, а также между государствами-членами ЕС и Швейцарией швейцарские авиапредприятия пользуются такими же правами, что и авиаперевозчики Сообщества. Исключения составляют лишь каботажные авиаперевозки: швейцарские авиапредприятия не вправе осуществлять перевозки пассажиров и грузов между пунктами на территории одного и того же государства-члена ЕС, а авиапредприятия ЕС – между пунктами на территории Швейцарии до принятия специального решения по данному вопросу участниками соглашения.

Соглашение с Соединенными Штатами Америки

Соглашение о воздушном транспорте между ЕС и всеми его 27 государствами-членами, с одной стороны, и Соединенными Штатами Америки, с другой стороны, было подписано 30 апреля 2007 года. Оно по существу представляет собой соглашение об «открытом небе», в рамках которого по отношению к США выступают не, как прежде, отдельные европейские государства, имеющие свои национальные и далеко не всегда совпадающие экономические интересы в сфере воздушного транспорта, а единый экономический блок, представленный ЕС и его членами. Указанный документ

⁸⁸⁰ См.: Annex to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport (Official Journal of the European Communities. No. L114. 30.04.2002. P. 81).

стал первым полномасштабным соглашением о воздушном сообщении, заключенным ЕС с крупной авиационной державой, которая при этом не является его ближайшим соседом. Необходимо особо обратить внимание, что в отличие от рассмотренных выше Соглашения о создании Общего европейского авиационного пространства и Соглашения о воздушном транспорте между ЕС и Швейцарией, которые создают правовой режим, основанный на применении к отношениям между участниками положений правовых актов ЕС в области воздушного транспорта, соглашение между ЕС и США устанавливает для сторон собственные, имеющие свою специфику, правила осуществления международных воздушных сообщений и коммерческой деятельности авиапредприятий ЕС и США.

Соглашение о воздушном транспорте между ЕС и США является правовой основой осуществления воздушных сообщений между США и всеми 27 государствами-членами ЕС. В частности, данные воздушные сообщения выполняются в соответствии со следующими условиями⁸⁸¹:

- любое количество авиапредприятий каждой из договаривающихся сторон допускается к эксплуатации воздушных линий;

- как уже указывалось ранее, к эксплуатации воздушных линий допускается любой авиаперевозчик Сообщества, вне зависимости от того, граждане и юридические лица какого из государств-членов ЕС осуществляют «преимущественное владение и фактический контроль» над этим авиаперевозчиком, а также любой авиаперевозчик, который зарегистрирован, прошел лицензирование и имеет основное место деятельности на территории США, и в отношении которого «преимущественное владение и фактический контроль» осуществляются гражданами и юридическими лицами США⁸⁸²;

⁸⁸¹ См.: Air Transport Agreement between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United States of America, on the other hand (Official Journal of the European Union. No. L134. 25.05.2007. P. 4).

⁸⁸² Согласно статье 4 Соглашения о воздушном транспорте между ЕС и США от 30 апреля 2007 года, кроме критерия о «преимущественном владении и фактическом контроле» авиапредприятия ЕС и США, претендующие на эксплуатацию воздушных линий по соглашению, должны также выполнять условия, касающиеся, в частности, безопасности полетов и авиационной безопасности.

- авиапредприятия США могут выполнять любые виды авиаперевозок между территорией США и территориями государств-членов ЕС по третьей и четвертой «свободам воздуха», а также между территориями государств-членов ЕС и третьих стран с использованием прав пятой и шестой «свобод воздуха» без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов воздушных судов; кроме этого, авиапредприятия США могут выполнять грузовые авиаперевозки между любыми пунктами на территории Чехии, Франции, ФРГ, Люксембурга, Мальты, Польши, Португалии и Словакии, с одной стороны, и пунктами на территории третьих стран, с другой стороны, с использованием прав седьмой «свободы воздуха» без ограничений в отношении частоты перевозок и типов воздушных судов;

- авиаперевозчики ЕС могут выполнять любые виды авиаперевозок между территорией США и территориями государств-членов ЕС по третьей и четвертой «свободам воздуха», а также между территориями США и третьих стран с использованием прав пятой и шестой «свобод воздуха» без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов воздушных судов; в дополнение к указанным правам авиаперевозчики ЕС пользуются привилегией выполнять грузовые авиаперевозки между территориями США и третьих стран, а также любые виды авиаперевозок между территорией США и территориями государств-участников Общего европейского авиационного пространства (за исключением, самих государств-членов ЕС) с использованием прав седьмой «свободы воздуха» и без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров или грузов, частоты перевозок и типов воздушных судов;

- авиапредприятия сторон, эксплуатирующие воздушные линии, обладают полной свободой в установлении тарифов без необходимости об их уведомлении и их утверждения авиационными властями договаривающихся сторон;

- авиапредприятия сторон свободны в выборе форм сотрудничества друг с другом (включая совместное использование кодов, франчайзинг, договоренности о блокировании мест, аренду воздушных судов), использовании компьютерных систем бронирования, средств наземного обслуживания, конвертации и переводе в свою страну местных доходов.

Кроме вышеизложенных условий Соглашение о воздушном транспорте между ЕС и США от 30 апреля 2007 года содержит и ряд других прогрессивных положений, которые, хотя непосредственно и не касаются порядка осуществления авиаперевозок между территориями договаривающихся сторон, однако имеют важное значение для развития более комплексного сотрудничества между ЕС и США в сфере воздушного транспорта. Так, в соглашении достаточно подробно регулируются вопросы сотрудничества США и ЕС в области реализации правил о конкуренции в отношении авиапредприятий. Далеко не всегда совпадающие подходы к применению данных правил со стороны Департамента транспорта США, Европейской Комиссии и государств-членов ЕС ранее вызывали серьезные проблемы для авиаперевозчиков США и ЕС, в особенности, для тех из них, которые осуществляют свою деятельность в рамках стратегических альянсов и традиционно являются объектом пристального внимания антимонопольных органов. Процедуры уведомления, регулярных совещаний, консультаций и обмена информацией между Европейской Комиссией и Департаментом транспорта США по вопросам, связанным с применением правил ЕС о конкуренции и антимонопольного законодательства США в авиатранспортной отрасли, которые предусмотрены Приложением 2 к Соглашению о воздушном транспорте, должны, по-видимому, способствовать укреплению и дальнейшему развитию новых форм коммерческого сотрудничества авиапредприятий ЕС и США (в частности, стратегических альянсов, франчайзинга, совместного использования кодов и т.п.)⁸⁸³.

⁸⁸³ Annex 2 (Concerning cooperation with respect to competition issues in the air transport industry) to the Air Transport Agreement between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United States of America, on the other hand (Official Journal of the European Union. No. L134. 25.05.2007. P. 25).

В Соглашении о воздушном транспорте между ЕС и США отдельное внимание уделено также вопросам защиты окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации⁸⁸⁴.

Положения Соглашения о воздушном транспорте от 30 апреля 2007 года имеют преимущество перед соответствующими положениями двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключенных между Правительством США и правительствами отдельных государств-членов ЕС.

24 июня 2010 года участники вышеуказанного Соглашения о воздушном транспорте подписали Протокол к нему, установивший некоторые новые положения, касающиеся обмена коммерческими правами, реализации условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» над авиапредприятиями, а также более детальные положения, регулирующие вопросы охраны окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации.

Несмотря на то, что Протокол 2010 года существенным образом не изменил применение условий о «преимущественном владении и фактическом контроле» в отношении авиапредприятий государств-членов ЕС и США по сравнению с положениями Соглашения о воздушном транспорте 2007 года, тем не менее, он закрепил обязательство сторон предпринимать взаимные действия в направлении обеспечения возможности инвестирования граждан и юридических лиц государств-членов ЕС в авиатранспортную отрасль США, а граждан и юридических лиц США в авиатранспортную отрасль ЕС. В зависимости от достижения прогресса по указанному вопросу Протокол 2010 года предусматривает возможность дальнейшего расширения доступа к рынкам авиаперевозок, в том числе, посредством отмены ограничений на использование прав седьмой «свободы воздуха».

⁸⁸⁴ Article 15 of the Air Transport Agreement between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United States of America, on the other hand (Official Journal of the European Union. No. L134. 25.05.2007. P. 13).

Авиационные соглашения с Королевством Марокко, Иорданией и Израилем

Авиационное соглашение между ЕС и всеми его государствами-членами, с одной стороны, и Королевством Марокко, с другой стороны, было подписано 12 декабря 2006 года⁸⁸⁵.

Авиационное соглашение между ЕС и Марокко создает смешанный правовой режим регулирования международных воздушных сообщений. С одной стороны, данный режим, как и в случае с Соглашением о создании ОЕАП, основан на применении к отношениям между участниками отдельных правовых актов ЕС в области воздушного транспорта. Однако эти акты в основном затрагивают вопросы безопасности полетов, управления воздушным движением, охраны окружающей среды от вредного воздействия авиации, защиты прав потребителей, использования автоматизированных систем бронирования и социального обеспечения работников гражданской авиации.

С другой стороны, в целях регулирования вопросов коммерческой деятельности авиапредприятий, включая непосредственное выполнение авиаперевозок пассажиров и грузов, Авиационное соглашение между ЕС и Марокко устанавливает собственные правила, которые по своему содержанию отличаются от положений правовых актов ЕС. В частности, данные правила предусматривают следующий порядок осуществления воздушных сообщений между территориями государств-участников:

- количество авиапредприятий каждой из договаривающихся сторон, которые допускаются к эксплуатации воздушных линий, не ограничивается;
- к эксплуатации воздушных линий допускается любой авиаперевозчик Сообщества, вне зависимости от того, граждане и юридические лица какого из государств-членов ЕС осуществляют «преимущественное владение и фактический контроль» над этим авиаперевозчиком, а также любой авиаперевозчик, который зарегистрирован, прошел лицензирование и имеет

⁸⁸⁵ Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part and the Kingdom of Morocco, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L386. 29.12.2006. P. 57).

основное место деятельности на территории Марокко, и в отношении которого «преимущественное владение и фактический контроль» осуществляются гражданами и юридическими лицами как Марокко, так и государств-членов ЕС⁸⁸⁶;

- авиапредприятия Марокко могут выполнять любые виды авиаперевозок между территорией Марокко и территориями государств-членов ЕС по третьей и четвертой «свободам воздуха», а также любые виды авиаперевозок между территориями государств-членов ЕС с использованием прав пятой «свободы воздуха» без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов воздушных судов;

- авиаперевозчики ЕС могут выполнять любые виды авиаперевозок между территорией Марокко и территориями государств-членов ЕС по третьей и четвертой «свободам воздуха» без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов воздушных судов; кроме этого, авиаперевозчики ЕС могут выполнять грузовые авиаперевозки между территориями Марокко и любых третьих государств и пассажирские авиаперевозки между территориями Марокко и третьих государств, перечисленных в Приложении 1 к Авиационному соглашению⁸⁸⁷, с использованием прав пятой «свободы воздуха»;

- осуществление авиапредприятиями ЕС и Марокко авиаперевозок с использованием прав пятой «свободы воздуха» станет возможным только после того, как положения указанных в Авиационном соглашении правовых актов ЕС в области воздушного транспорта (по вопросам безопасности полетов,

⁸⁸⁶ Согласно статье 3 Авиационного соглашения между ЕС и Марокко от 12 декабря 2006 года, кроме критерия о «преимущественном владении и фактическом контроле» авиапредприятия ЕС и Марокко, претендующие на эксплуатацию воздушных линий по соглашению, должны также выполнять условия, касающиеся безопасности полетов и авиационной безопасности.

⁸⁸⁷ Авиаперевозчики ЕС могут выполнять пассажирские авиаперевозки с использованием прав пятой «свободы воздуха» между территориями Марокко и следующих третьих государств: Азербайджан, Алжир, Армения, Республика Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдавия, Сирия, Тунис и Украина (Annex I “Agreed Services and Specified Routes” to the Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part and the Kingdom of Morocco, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L386. 29.12.2006. P. 77).

управления воздушным движением, защиты прав потребителей и пр.) будут применяться в полном объеме к отношениям между всеми участниками Авиационного соглашения; при этом решение о том, применяются ли положения данных правовых актов ЕС в полном объеме к отношениям между всеми участниками Авиационного соглашения должно быть принято Объединенным комитетом, создаваемым в соответствии с Авиационным соглашением из представителей всех его участников для решения различных вопросов в рамках соглашения;

- авиапредприятия ЕС и Марокко, эксплуатирующие воздушные линии, обладают полной свободой в установлении тарифов без необходимости их утверждения авиационными властями договаривающихся сторон; однако к авиапредприятиям может быть предъявлено требование о направлении в информационных целях авиационным властям договаривающихся сторон уведомления об установленных тарифах;

- авиапредприятия сторон свободны в выборе форм сотрудничества друг с другом (включая совместное использование кодов и договоренности о блокировании мест), использовании средств наземного обслуживания, конвертации и переводе в свою страну местных доходов.

Что касается действия двусторонних соглашений о воздушном сообщении, заключенных ранее между государствами-членами ЕС и Королевством Марокко, то обязательства Авиационного соглашения между ЕС и Марокко имеют преимущество перед ними. Однако те положения двусторонних соглашений, которые предоставляют больший объем коммерческих прав авиапредприятиям соответствующих сторон при выполнении перевозок пассажиров и грузов, чем Авиационное соглашение, продолжают полностью применяться вне зависимости от действия последнего.

ЕС и его государства-члены заключили также авиационные соглашения с Иорданией в 2010 году и Израилем в 2013 году. Во многом положения данных соглашений аналогичны Авиационному соглашению между ЕС, его государствами-членами и Марокко, но учитывают некоторые особенности их

государств-участников. В частности, Авиационное соглашение между ЕС и его государствами-членами, с одной стороны, и Правительством Государства Израиль, с другой стороны, от 10 июня 2013 года содержит ограничения на доступ к рынкам авиаперевозок, а также предусматривает особые условия применения к отношениям между участниками отдельных правовых актов ЕС по вопросам безопасности полетов, управления воздушным движением, охраны окружающей среды от вредного воздействия авиации, защиты прав потребителей и социального обеспечения работников гражданской авиации⁸⁸⁸.

Соглашения об общем авиационном пространстве с Грузией, Республикой Молдовой и Арменией

ЕС и его государствами-членами подписаны соглашения об общем авиационном пространстве с Грузией 2 декабря 2010 года и Республикой Молдовой 26 июня 2012 года. Оба соглашения вступили в силу. Кроме этого, 15 ноября 2021 года ЕС и его государства-члены подписали Соглашение об общем авиационном пространстве с Арменией (далее – **«Соглашение между ЕС и Арменией»**), но оно еще не вступило в силу и в настоящее время применяется временно в соответствии с его статьей 30. Несмотря на то, что положения всех трех соглашений во многом схожи, внимание в рамках данной диссертации будет уделено анализу именно Соглашения между ЕС и Арменией с учетом статуса Армении как государства-члена Евразийского экономического союза.

Соглашение между ЕС и Арменией содержит положения, которые касаются непосредственно осуществления международных воздушных сообщений между государствами-членами ЕС и Арменией, то есть регулируют коммерческую деятельность авиапредприятий государств-участников (включая доступ к рынку авиаперевозок, назначение авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий, тарифы на авиаперевозки), и которые устанавливают правовой режим, основанный на применении к отношениям между участниками

⁸⁸⁸ Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part and the government of the State of Israel, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L208. 02.08.2013. P. 3).

правовых актов ЕС в области гражданской авиации (как, например, в случае с авиационными соглашениями ЕС с Королевством Марокко, Иорданией и Израилем).

В соответствии с Соглашением между ЕС и Арменией устанавливаются следующие условия осуществления международных воздушных сообщений между Арменией и государствами-членами ЕС:

- к эксплуатации воздушных линий допускается любой авиаперевозчик Сообщества, вне зависимости от того, граждане и юридические лица какого из государств-членов ЕС осуществляют «преимущественное владение и фактический контроль» над этим авиаперевозчиком, а также любой авиаперевозчик, который зарегистрирован, прошел лицензирование и имеет основное место деятельности на территории Армении, и в отношении которого «преимущественное владение и фактический контроль» осуществляются гражданами и юридическими лицами Армении⁸⁸⁹;

- авиапредприятия ЕС могут выполнять любые виды регулярных и нерегулярных авиаперевозок между территориями государств-членов ЕС и территорией Армении по третьей и четвертой «свободам воздуха» без ограничений в отношении числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов эксплуатируемых воздушных судов; кроме этого, авиапредприятия ЕС пользуются правами пятой «свободы воздуха» в целях выполнения любых авиаперевозок между территорией Армении и ограниченным числом третьих стран⁸⁹⁰;

- авиапредприятия Армении могут выполнять любые виды регулярных и нерегулярных авиаперевозок между территорией Армении и территориями государств-членов ЕС с использованием прав третьей и четвертой «свобод

⁸⁸⁹ Article 4, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L429. 01.12.2021. P. 17). Согласно статье 4 Соглашения между ЕС и Арменией, кроме критерия о «преимущественном владении и фактическом контроле» авиапредприятия ЕС и Марокко, претендующие на эксплуатацию воздушных линий по соглашению, должны также выполнять условия, касающиеся безопасности полетов и авиационной безопасности.

⁸⁹⁰ Article 3, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

воздуха» также без ограничений числа пунктов, где осуществляется погрузка или выгрузка пассажиров и грузов, частоты перевозок и типов эксплуатируемых воздушных судов; авиаперевозки по пятой «свободе воздуха» между территориями государств-членов ЕС и третьими странами возможны для авиапредприятий Армении, но с еще большими, чем для авиапредприятий ЕС, ограничениями в отношении числа пунктов погрузки или выгрузки пассажиров и грузов⁸⁹¹;

- авиапредприятия ЕС и Армении, эксплуатирующие воздушные линии, обладают полной свободой в установлении тарифов без необходимости их утверждения государствами-участниками, но при этом к авиапредприятиям может быть предъявлено требование о направлении соответствующим органам государств-участников уведомления об установленных тарифах в информационных целях⁸⁹²;

- авиапредприятия государств-участников свободны в выборе форм сотрудничества друг с другом (включая совместное использование кодов и договоренности о блокировании мест), использовании средств наземного обслуживания, конвертации и переводе в свою страну местных доходов⁸⁹³.

Важные положения, имеющие отношение к коммерческой деятельности воздушного транспорта, содержатся в статье 8 Соглашения между ЕС и Арменией, которая подробно регулирует вопросы применения правил о конкуренции к данной деятельности. Согласно указанной статье, общей целью участников соглашения является создание справедливых и равных возможностей для того, чтобы их авиапредприятия, осуществляющие воздушные сообщения, могли конкурировать друг с другом при эксплуатации воздушных линий⁸⁹⁴. С учетом этой общей цели участники соглашения

⁸⁹¹ Там же.

⁸⁹² Article 12, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

⁸⁹³ Article 9, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

⁸⁹⁴ Article 8, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

обязуются: а) устранить все формы дискриминации и несправедливой практики, нарушающие конкуренцию между авиапредприятиями; б) не предоставлять государственное субсидирование и иные формы государственной помощи авиапредприятиям, если они могут негативно повлиять на справедливые и равные возможности для конкуренции; в) запрещать соглашения, решения и картельную практику авиапредприятий, которые имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением, которое влияет на осуществление воздушных сообщений по соглашению. Само применение правил о конкуренции относится к компетенции антимонопольных органов государств-участников соглашения и Европейской Комиссии, которые, тем не менее, обязуются сотрудничать друг с другом по данному вопросу и обмениваться необходимой финансовой и иной информацией, касающейся авиапредприятий и включающей подробные сведения о субсидиях или помощи для них.

По Соглашению между ЕС и Арменией регулирование вопросов безопасности полетов, управления воздушным движением, авиационной безопасности (защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность), охраны окружающей среды от вредного воздействия авиации, защиты прав потребителей, использования автоматизированных систем бронирования и социального обеспечения работников гражданской авиации основано на применении к отношениям между участниками соответствующих правовых актов ЕС в области гражданской авиации. Армения обязуется постепенно привести свое законодательство в полное соответствие с указанными правовыми актами ЕС, а Европейская Комиссия в сотрудничестве с Арменией будет регулярно осуществлять оценку того, насколько данное соответствие достигнуто⁸⁹⁵.

Как и в случае многих других авиационных соглашений между ЕС и третьими государствами, Соглашение между ЕС и Арменией предусматривает

⁸⁹⁵ Annex I, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

создание Объединенного комитета, состоящего из представителей всех его участников, и осуществляющего наблюдение за его правильным исполнением, а также разрешающего различные вопросы, касающиеся его толкования и применения. Решения Объединенного комитета принимаются методом консенсуса и являются обязательными для участников⁸⁹⁶.

Обязательства по Соглашению между ЕС и Арменией имеют преимущество перед двусторонними соглашениями о воздушном сообщении, заключенными ранее между государствами-членами ЕС и Арменией. Однако те положения двусторонних соглашений, которые предоставляют больший объем коммерческих прав авиапредприятиям соответствующих сторон при выполнении перевозок пассажиров и грузов, чем Соглашение между ЕС и Арменией, продолжают полностью применяться вне зависимости от действия последнего.

Подводя итог рассмотрению правовых аспектов развития отношений ЕС с третьими государствами в сфере воздушного транспорта, в целом, можно сделать вывод, что на протяжении последних двух десятилетий ЕС активно реализует свою «внешнюю» компетенцию в данной сфере, благодаря чему постепенно увеличивается число соглашений о воздушном сообщении с третьими государствами, в которых участвует либо только сам ЕС, либо ЕС совместно со своими государствами-членами. При этом отмечается тенденция роста количества так называемых «комплексных» соглашений о воздушном транспорте (*comprehensive air transport agreements*), регулирующих не только коммерческую деятельность авиапредприятий, но и более широкий круг вопросов, касающихся функционирования гражданской авиации (обеспечение безопасности полетов, управление воздушным движением, охрана окружающей среды), посредством применения к отношениям между всеми государствами-участниками соответствующих правовых актов ЕС в области гражданской авиации. Таким образом, влияние правового режима деятельности воздушного

⁸⁹⁶ Article 23, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

транспорта ЕС простирается далеко за пределы самого Европейского Союза. В этой связи хорватский юрист И. Савич справедливо утверждает, что ЕС оказывает огромное влияние на международное воздушное право⁸⁹⁷. Возникает вопрос о том, насколько позитивно данное влияние, и может ли оно иметь какие-либо негативные последствия?

С одной стороны, учитывая высокий уровень требований ЕС в области безопасности полетов, управления воздушным движением, охраны окружающей среды и по другим аспектам деятельности гражданской авиации, приведение третьими государствами своего авиационного законодательства в соответствие с этими требованиями, конечно, может оказать положительное влияние на общее состояние безопасности полетов и эффективность аэронавигации за пределами ЕС. Более того, поскольку положения правовых актов ЕС, касающихся гражданской авиации, учитывают требования международных стандартов ИКАО и направлены на обеспечение соответствия им, то результатом последовательного применения этих актов к отношениям между ЕС и третьими государствами, по-видимому, должно стать и максимально полное внедрение международных стандартов.

Однако с другой стороны, положения правовых актов ЕС по различным техническим и иным вопросам деятельности воздушного транспорта обладают и определенной спецификой, и приведение некоторыми третьими государствами своего национального авиационного законодательства в соответствие с ними может в последующем осложнить развитие сотрудничества этих третьих государств в сфере воздушного транспорта в рамках других региональных интеграционных объединений, не связанных с ЕС. Иными словами, реализация «комплексных» соглашений о воздушном транспорте между ЕС и третьими государствами может на каком-то этапе поставить последних перед выбором: продолжать активное сотрудничество с ЕС, ставя свою авиатранспортную отрасль в зависимость от богатого рынка авиаперевозок ЕС, либо развивать

⁸⁹⁷ Savic I. *Spreading the Wings of EU Aviation Acquis*. Comprehensive Air Transport Agreements. Zagreb, 2019. P. 238-241.

региональное сотрудничество с другими государствами, не являющимися членами ЕС.

5.5. Проблемы и перспективы правового регулирования деятельности воздушного транспорта и авионавигации в рамках Евразийского экономического союза

Основы правового регулирования международных воздушных сообщений в рамках Евразийского экономического союза

Как показывает многолетний опыт экономической интеграции в рамках ЕС и в других регионах, на определенном этапе данной интеграции перед государствами неизбежно встает вопрос о координации (согласовании) их политики в области транспорта и создании на региональном уровне системы его правового регулирования, поскольку без развития транспортных связей и соответствующей инфраструктуры, вряд ли, возможно успешное формирование единого регионального рынка товаров, услуг, капиталов и трудовых ресурсов. При этом учитывая географическое положение и размеры территорий государств-членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС) развитие именно воздушного транспорта и либерализация регулирования воздушных сообщений в ЕАЭС представляются особенно важными для углубления экономической интеграции и достижения его целей.

ЕАЭС, являющийся международной организацией региональной экономической интеграции и обладающий международной правосубъектностью, учрежден на основании Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – «**Договор о ЕАЭС**») и объединяет на сегодняшний день в качестве своих членов пять государств: Республику Армению, Республику Беларусь, Республику Казахстан, Кыргызскую Республику и Российскую Федерацию⁸⁹⁸. Перед ЕАЭС стоят следующие основные цели:

⁸⁹⁸ Договор о Евразийском экономическом союзе был подписан 29 мая 2014 года и вступил в силу, в том числе, для Российской Федерации 1 января 2015 года (опубликован на официальном портале ЕАЭС по адресу:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках ЕАЭС; и
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики⁸⁹⁹.

Для достижения поставленных целей и выполнения своих функций ЕАЭС обладает внутриорганизационным механизмом и правотворческой компетенцией. Органами ЕАЭС, каждый из которых действует в пределах полномочий, предоставленных ему Договором о ЕАЭС и международными договорами в рамках ЕАЭС, являются:

- Высший Евразийский экономический совет (Высший совет), состоящий из глав государств-членов ЕАЭС;
- Евразийский межправительственный совет (Межправительственный совет), состоящий из глав правительств государств-членов ЕАЭС;
- Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) – постоянно действующий регулирующий орган ЕАЭС, состоящий из Совета, в который входят по одному представителю от каждого государства-члена ЕАЭС на уровне заместителя главы его правительства, и Коллегии, которая формируется из лиц (членов), представленных государствами-членами ЕАЭС и назначаемых Высшим советом, но при этом обладающих независимостью от каких-либо государственных органов и должностных лиц членов ЕАЭС при осуществлении своих полномочий;
- Суд ЕАЭС – постоянно действующий судебный орган ЕАЭС.

Статья 6 Договора о ЕАЭС содержит перечень и внутреннюю иерархию источников права ЕАЭС. Согласно данной статье, право ЕАЭС составляют сам

<https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (дата обращения 1 июля 2024 года).

⁸⁹⁹ Статья 4 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

Договор о ЕАЭС, международные договоры, заключенные в рамках ЕАЭС, международные договоры ЕАЭС с третьими государствами, а также решения и распоряжения Высшего совета, Межправительственного совета и ЕЭК. Вопросы, касающиеся свойства права ЕАЭС, его природы и его возможной автономности, являются предметом дискуссий и многочисленных публикаций, появившихся в отечественной правовой литературе после вступления в силу Договора о ЕАЭС⁹⁰⁰. Не углубляясь в данную дискуссию, а также в анализ возможных путей дальнейшего развития права ЕАЭС, для целей исследования проблем правового регулирования деятельности воздушного транспорта в рамках ЕАЭС следует лишь отметить следующие положения, характеризующие право ЕАЭС:

- в соответствии с внутренней иерархией источников права ЕАЭС, Договор о ЕАЭС имеет приоритет в случае возникновения противоречий между его положениями и другими международными договорами, заключенными в рамках ЕАЭС, международные договоры ЕАЭС с третьей стороной не должны противоречить основным целям, принципам и правилам функционирования ЕАЭС, а решения и распоряжения органов ЕАЭС не должны противоречить Договору о ЕАЭС и международным договорам в рамках ЕАЭС⁹⁰¹;

- в свою очередь, при возникновении противоречий между решениями различных органов ЕАЭС решения Высшего совета имеют приоритет перед

⁹⁰⁰ См., например: Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс// Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59-69; Ануфриева Л.П. ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении// Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 48-62; Исполинов А.С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза// Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2. С. 11-21; Дьяченко Е.Б., Энтин К.В. Свойства права Евразийского экономического союза сквозь призму практики Суда ЕАЭС// Журнал российского права. 2018. № 10. С. 123-133; Исполинов А.С., Кадышева О.В. «Старые» и новые проблемы в деятельности и в практике Суда ЕАЭС на примере решения Суда Евразийского экономического союза по делу ООО «ДХЛ Глобал Форвардинг»// Евразийский юридический журнал. 2021. № 7. С. 25-27. Среди более ранних работ по ЕАЭС, например, см.: Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского экономического союза / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. М.: Проспект, 2015. С. 138-157.

Также о проблемах и перспективах дальнейшего развития региональной интеграции в рамках ЕАЭС, в том числе, с учетом соответствующего опыта ЕС см.: Войников В.В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Перспективы, потребности и подводные камни конституционализации ЕС и ЕАЭС// Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 96-101.

⁹⁰¹ Статья 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

решениями Межправительственного совета и ЕЭК, а решения Межправительственного совета имеют приоритет перед решениями ЕЭК⁹⁰²;

- решения, принимаемые органами ЕАЭС, представляет собой акты, содержащие положения нормативно-правового характера, а распоряжения органов ЕАЭС – акты организационно-распорядительного характера⁹⁰³;

- решения Высшего совета и Межправительственного совета подлежат исполнению государствами-членами ЕАЭС в порядке, предусмотренном их национальным законодательством⁹⁰⁴, а решения ЕЭК обязательны для государств-членов ЕАЭС и подлежат непосредственному применению на их территориях, то есть применяются в обязательном порядке всеми субъектами национального права государств-членов ЕАЭС, включая частных лиц, в их правоотношениях, входящих в сферу регулирования соответствующего решения ЕЭК⁹⁰⁵;

- с учетом практики Суда ЕАЭС можно также сделать вывод, что нормы международных договоров, заключенных в рамках ЕАЭС, подлежат непосредственному применению и имеют приоритетное значение перед соответствующими нормами национального права государств-членов ЕАЭС⁹⁰⁶; кроме этого, согласно Суду ЕАЭС, определенные нормы Договора о ЕАЭС, в частности, общие правила конкуренции, обладают прямым действием (то есть могут порождать субъективные права для неограниченного круга частных лиц, которые могут ссылаться на эти права и защищать их в национальных судах государств-членов ЕАЭС) и «должны непосредственно применяться

⁹⁰² Там же.

⁹⁰³ Статья 2 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

⁹⁰⁴ Статья 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

⁹⁰⁵ Пункт 13 Положения о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

⁹⁰⁶ Решение Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 21 февраля 2017 года

(опубликовано на официальном портале Суда ЕАЭС по адресу:

https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/documents/?PAGEN_1=16&SIZEN_1=20 (дата обращения 1 июля 2024 года).

государствами-членами как нормы, закрепленные в международном договоре»⁹⁰⁷.

Отношения в рамках ЕАЭС в сфере транспорта, включая воздушный транспорт, регулируются специальными положениями Договора о ЕАЭС, содержащимися в его разделе XXI и приложении № 24. Согласно данным положениям, в ЕАЭС осуществляется скоординированная (согласованная) транспортная политика, основные направления и этапы реализации которой определяются Высшим советом, и которая направлена на «обеспечение экономической интеграции, последовательное и поэтапное формирование единого транспортного пространства на принципах конкуренции, открытости, безопасности, надежности, доступности и экологичности»⁹⁰⁸. Государства-члены ЕАЭС в отношениях друг с другом стремятся к поэтапной либерализации транспортных услуг, а порядок, условия и этапность такой либерализации определяются международными договорами в рамках ЕАЭС с учетом особенностей, предусмотренных приложением № 24 к Договору о ЕАЭС⁹⁰⁹.

В части развития воздушного транспорта приложение № 24 к Договору о ЕАЭС предусматривает, что оно осуществляется в рамках проводимой скоординированной (согласованной) транспортной политики путем поэтапного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта на основе следующих принципов:

- обеспечение соответствия международных договоров и актов, составляющих право ЕАЭС, нормам и принципам международного воздушного права;
- гармонизация законодательства государств-членов ЕАЭС в соответствии с нормами и принципами международного воздушного права;
- обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции;

⁹⁰⁷ Консультативное заключение Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 года (опубликовано на официальном портале Суда ЕАЭС по адресу: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/documents/?PAGEN_1=15&SIZEN_1=20 (дата обращения 1 июля 2024 года).

⁹⁰⁸ Статья 86 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

⁹⁰⁹ Статья 87 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

- создание условий для обновления парка воздушных судов, модернизации и развития объектов наземной инфраструктуры аэропортов в соответствии со стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО;
- обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности (защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность);
- обеспечение недискриминационного доступа авиационных компаний государств-членов ЕАЭС к авиационной инфраструктуре;
- расширение воздушных сообщений между государствами-членами ЕАЭС⁹¹⁰.

Высший совет своим решением от 26 декабря 2016 года утвердил Основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов ЕАЭС. В сфере воздушного транспорта данная скоординированная (согласованная) политика должна осуществляться государствами-членами ЕАЭС по различным направлениям, включая гармонизацию их национального законодательства с нормами и принципами международного права в области гражданской авиации, снижение негативного воздействия гражданской авиации на окружающую среду, обеспечение справедливой и добросовестной конкуренции, создание условий для обновления парка воздушных судов, модернизации и развития объектов наземной авиационной инфраструктуры, обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности, расширение воздушных сообщений в рамках ЕАЭС⁹¹¹. Кроме этого, указанное решение Высшего совета от 26 декабря 2016 года обязывает государства-члены ЕАЭС принять меры по снятию до 2025 года существующих ограничений при осуществлении перевозок всеми видами

⁹¹⁰ Раздел III Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

⁹¹¹ Решение № 19 Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года «Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов Евразийского экономического союза» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413542/scd_11042017_19 (дата обращения 1 июля 2024 года).

Более детальный план мероприятий по реализации указанного решения Высшего Евразийского экономического совета утвержден Евразийским межправительственным советом, в частности, в его решении № 2 от 14 августа 2017 года и распоряжении № 15 от 20 августа 2021 года (опубликованы на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года).

транспорта в рамках ЕАЭС, что, очевидно, предполагает и полную либерализацию регулирования международных воздушных сообщений.

Необходимо также отметить, что наличие в Договоре о ЕАЭС специального раздела и отдельного приложения, касающихся деятельности транспорта, не исключает применение к этой деятельности, включая авиаперевозки, общих правил конкуренции, которые содержатся в разделе XVIII Договора о ЕАЭС, и которые, как уже было указано выше, обладают прямым действием и должны непосредственно применяться государствами-членами ЕАЭС⁹¹². Конечно, особенности применения раздела XVIII к отношениям в сфере воздушного транспорта будут во многом зависеть от дальнейшей практики органов исполнительной и судебной власти государств-членов ЕАЭС, однако на данном этапе принципиально важна сама возможность распространения общих правил конкуренции на указанную сферу.

Таким образом, с учетом вышеизложенного можно констатировать, что с институциональной и правовой точек зрения в целом в рамках ЕАЭС созданы необходимые условия для либерализации международных воздушных сообщений и создания общего рынка услуг воздушного транспорта ЕАЭС. Однако за исключением уже упомянутого ранее решения Высшего совета от 26 декабря 2016 года и направленных на его реализацию некоторых решений и распоряжений Межправительственного совета, носящих больше программный характер, каких-либо иных обязательных правовых актов органов ЕАЭС, детально регулирующих деятельность воздушного транспорта в рамках ЕАЭС, до настоящего времени принято не было. Ряд актов ЕЭК, посвященных вопросам гражданской авиации и формирования общего рынка авиатранспортных услуг ЕАЭС, носят лишь рекомендательный характер, вместе с тем, их положения вполне могут быть взяты за основу при дальнейшей разработке и принятии органами ЕАЭС обязательных правовых актов. Так, например, в своей рекомендации от 26 ноября 2019 года «О согласованных подходах по

⁹¹² Статья 87 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.

обеспечению справедливой и добросовестной конкуренции и расширению воздушного сообщения при поэтапном формировании общего рынка услуг воздушного транспорта Евразийского экономического союза» ЕЭК рекомендует государствам-членам ЕАЭС обеспечить до 2025 года при выполнении между ними регулярных международных воздушных сообщений поэтапное снятие существующих ограничений в отношении договорных линий (пунктов назначения), количества авиапредприятий, назначаемых для эксплуатации договорных линий, объемов выполняемых авиаперевозок и транзитных пролетов авиаперевозчиков одного государства-члена ЕАЭС через воздушное пространство другого государства-члена (первая «свобода воздуха»)⁹¹³.

На сегодняшний день воздушные сообщения между государствами-членами ЕАЭС регулируются посредством двусторонних межправительственных соглашений, заключенных еще в 90-е годы XX века⁹¹⁴. Несмотря на постепенное снятие ограничений на пользование правами третьей, четвертой и пятой «свободы воздуха», объемы авиаперевозок и количество авиапредприятий, получающих доступ к авиатранспортным рынкам, данные двусторонние соглашения, вряд ли, можно охарактеризовать в качестве международных договоров, устанавливающих либеральный режим воздушных сообщений или, тем более, режим «открытого неба» в отношениях между их участниками. Нельзя исключать, что государства-члены ЕАЭС и далее продолжают использовать свои двусторонние межправительственные соглашения друг с другом как правовое средство для поэтапной либерализации регулирования международного воздушного транспорта ЕАЭС. Подобная

⁹¹³ Рекомендация № 39 Евразийской экономической комиссии от 26 ноября 2019 года опубликована на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года).

⁹¹⁴ Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о воздушном сообщении от 4 октября 1993 года (Бюллетень международных договоров. 1994. N 7. С. 55-66), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о воздушном сообщении от 28 марта 1994 года (Бюллетень международных договоров. 1995. N 2. С. 44-66), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта от 28 марта 1996 года (Бюллетень международных договоров. 1996. N 7), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта от 12 декабря 1997 года (Бюллетень международных договоров. 1998. N 6. С. 60-70).

практика «двусторонней» либерализации имеет место лишь в одном из известных нам региональных интеграционных объединений – Восточноафриканском сообществе (см. раздел 2.2 диссертации). Между тем, принимая во внимание опыт межгосударственного сотрудничества в сфере воздушного транспорта в других регионах, представляется, что более эффективным осуществление либерализации регулирования международных воздушных сообщений и создание общего авиатранспортного рынка ЕАЭС было бы на основе решений органов ЕАЭС, то есть актов нормативно-правового характера, либо многостороннего международного договора о воздушном транспорте (воздушных сообщениях), заключенного между государствами-членами в рамках ЕАЭС.

При разработке и заключении многостороннего международного договора о воздушном транспорте (воздушных сообщениях) в рамках ЕАЭС было бы целесообразным взять за основу региональное типовое соглашение о воздушном сообщении, подготовленное ИКАО еще в 2003 году в ходе ее Пятой Всемирной авиатранспортной конференции⁹¹⁵. Данное типовое соглашение ИКАО является рамочным документом, содержащим несколько подходов к регулированию воздушных сообщений (от традиционного метода, основанного на протекционизме и правительственном контроле, и до наиболее либеральных методов), которые могут использоваться в различных комбинациях.

Однако вне зависимости от выбранного варианта правового регулирования воздушных сообщений в рамках ЕАЭС, на наш взгляд, важно, чтобы оно учитывало следующие аспекты в целях успешного создания и функционирования общего рынка услуг воздушного транспорта ЕАЭС.

Во-первых, либерализация регулирования воздушных сообщений и создание общего рынка услуг воздушного транспорта ЕАЭС могут осуществляться постепенно, посредством поэтапного снятия ограничений в отношении основных элементов коммерческой деятельности авиапредприятий

⁹¹⁵ Региональное или плюрилатеральное типовое соглашение о воздушном сообщении (ICAO Doc. Addendum to ATConf/5-WP/17. Attachment B).

(доступ к рынку авиаперевозок, объемы авиаперевозок, условия назначения авиапредприятий для эксплуатации воздушных линий, установление тарифов).

Во-вторых, в части доступа к рынку авиаперевозок на первом этапе целесообразно полное снятие ограничений для авиапредприятий государств-членов ЕАЭС на пользование правами первых пяти или даже шести «свобод воздуха», а в дальнейшем возможна либерализация пассажирских и грузовых авиаперевозок по седьмой «свободе воздуха» в ЕАЭС. Полное предоставление данных «свобод воздуха» позволит авиапредприятиям государств-членов ЕАЭС постепенно расширить сеть своих маршрутов и предложить пользователям авиатранспортных услуг (пассажирам и грузоотправителям) более привлекательные коммерческие условия осуществления авиаперевозок. В то же время с учетом потенциальной коммерческой привлекательности рынка внутренних авиаперевозок отдельных государств-членов ЕАЭС (прежде всего, Российской Федерации и Республики Казахстан) вопрос о снятии ограничений на пользование правами восьмой и девятой «свобод воздуха» (каботажные авиаперевозки) для авиапредприятий ЕАЭС требует крайне осторожного подхода и может быть отложен, по крайней мере, в ближнесрочной перспективе, поскольку существует риск того, что третьи государства (не члены ЕАЭС) могут потребовать предоставления их авиапредприятиям государствами-членами ЕАЭС аналогичных прав со ссылкой на статью 7 Чикагской конвенции (положения о каботаже).

По аналогии с правовым регулированием воздушного транспорта в ЕС при либерализации доступа к рынку авиаперевозок в рамках ЕАЭС следует предусмотреть случаи, когда государства-члены ЕАЭС могут ограничивать данный доступ (например, в целях устранения угрозы окружающей среде или при возникновении каких-либо чрезвычайных ситуаций). Также в целях обеспечения воздушных сообщений с труднодоступными районами и эксплуатации экономически невыгодных, но социально необходимых маршрутов на территории государств-членов ЕАЭС может быть установлен

механизм выполнения авиапредприятиями ЕАЭС общественно значимых авиаперевозок.

В-третьих, необходимо постепенное снятие ограничений в отношении тарифов на авиаперевозки в ЕАЭС. На первоначальном этапе может быть установлен так называемый режим «страны начала перевозки», когда только государство-член ЕАЭС, на территории которого начинается авиаперевозка с применением данного тарифа, должно утвердить его для вступления в силу. В дальнейшем может быть введена полная свобода авиапредприятий государств-членов ЕАЭС по применению своих авиатарифов с учетом лишь общих правил о конкуренции ЕАЭС.

В-четвертых, следует предусмотреть полное снятие ограничений количества авиапредприятий, назначаемых для эксплуатации воздушных линий в ЕАЭС. Более того, в рамках общего рынка авиатранспортных услуг ЕАЭС авиапредприятие, допущенное к авиаперевозкам одним из государств-членов ЕАЭС, должно иметь право осуществлять коммерческую деятельность и выполнять авиаперевозки на территории любого другого государства-члена (за исключением, конечно, каботажных авиаперевозок). В этой связи одновременно возникает вопрос о том, насколько целесообразно сохранение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» в отношении авиапредприятия со стороны государства-члена ЕАЭС (или его граждан), назначающего его для эксплуатации воздушных линий. На основе опыта регионального сотрудничества других государств в ЕАЭС может быть внедрена концепция «общности интересов», предусматривающая, что государство-член ЕАЭС имеет право допустить к эксплуатации воздушных линий авиапредприятие, в отношении которого «преимущественное владение и фактический контроль» осуществляются любым государством-членом ЕАЭС или его гражданами и юридическими лицами.

И наконец, в-пятых, в рамках правового регулирования воздушных сообщений в ЕАЭС могут быть предусмотрены особенности применения общих правил конкуренции к коммерческой деятельности авиапредприятий ЕАЭС, в

частности, в связи с использованием ими различных форм сотрудничества друг с другом (например, совместное использование кодов, создание альянсов и т.д.). Учет этих особенностей будет способствовать единообразию применения правил конкуренции национальными органами государств-членов ЕАЭС и в результате поможет обеспечить стабильность и определенность для функционирования авиатранспортной отрасли ЕАЭС.

Проблемы правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов и обслуживания воздушного движения в рамках ЕАЭС

Принимая во внимание соответствующий опыт других международных организаций региональной экономической интеграции (ВАС, ЕС, ЗАЭС, Карибское сообщество, СЕМАК), при либерализации регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта и создании общего рынка авиатранспортных услуг в рамках ЕАЭС возникает вопрос о необходимости и перспективах правового регулирования безопасности полетов и обслуживания воздушного движения на уровне ЕАЭС.

С одной стороны, так как деятельность ЕАЭС направлена именно на экономическую интеграцию, регулирование сугубо технических вопросов обеспечения безопасности полетов и ОВД может быть полностью отнесено к компетенции государств-членов ЕАЭС в соответствии с принципом полного и исключительного суверенитета государств над их воздушным пространством, а также в связи с тем, что сами государства-члены ЕАЭС продолжают оставаться участниками Чикагской конвенции и нести вытекающие из нее международно-правовые обязательства по соблюдению международных стандартов ИКАО, касающихся указанных технических вопросов.

Однако с другой стороны, сам Договор о ЕАЭС предусматривает обеспечение безопасности полетов в качестве одного из принципов формирования общего рынка услуг воздушного транспорта⁹¹⁶, а решение

⁹¹⁶ Раздел III Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

Высшего совета от 26 декабря 2016 года, утвердившее основные направления и этапы реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов ЕАЭС, например, устанавливает, что гармонизация систем ОВД и создание «бесшовного» воздушного пространства являются одним из этапов реализации данной транспортной политики⁹¹⁷. Рекомендации ЕЭК, принятые в 2019-2020 гг., также затрагивают вопросы обеспечения безопасности полетов и ОВД государств-членов ЕАЭС. В частности, ЕЭК рекомендует государствам-членам принять меры по гармонизации национального законодательства в области гражданской авиации, которое в той или иной степени связано с обеспечением безопасности полетов (гармонизация в сферах летной годности воздушных судов, обеспечения профессиональной квалификации авиационного персонала, авиаперевозок опасных грузов)⁹¹⁸, а также применять согласованные подходы к планированию использования воздушного пространства и организации воздушного движения⁹¹⁹.

Изложенные выше положения Договора о ЕАЭС и актов органов ЕАЭС позволяют все же сделать вывод о том, что регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов и ОВД в рамках ЕАЭС является важной составляющей успешного формирования общего рынка услуг воздушного транспорта и развития воздушных сообщений между государствами-членами ЕАЭС. Подобный подход вполне согласуется с опытом правового регулирования различных коммерческих и технических вопросов деятельности гражданской авиации в других регионах. При этом предстоит определить, в каком объеме

⁹¹⁷ Решение № 19 Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года «Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов Евразийского экономического союза» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413542/scd_11042017_19 (дата обращения 1 июля 2024 года).

⁹¹⁸ Рекомендация № 37 Евразийской экономической комиссии «О гармонизации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области гражданской авиации» от 26 ноября 2019 года (опубликована на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

⁹¹⁹ Рекомендация № 22 Евразийской экономической комиссии «О согласованных подходах к планированию использования воздушного пространства и организации воздушного движения» от 24 ноября 2020 года (опубликована на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

будет осуществляться указанное правовое регулирование в сфере обеспечения безопасности полетов и ОВД в ЕАЭС: ограничится ли оно гармонизацией соответствующих положений авиационного законодательства государств-членов ЕАЭС на основе решений органов ЕАЭС⁹²⁰, либо в рамках ЕАЭС будет создана более сложная система регулирования в данной сфере, наподобие той, которая сложилась в ЕС?

На сегодняшний день некоторые функции, связанные с обеспечением безопасности полетов (например, оказание помощи государствам во внедрении международных стандартов ИКАО в их национальное авиационное законодательство, сертификация авиационной техники и объектов гражданской авиации, оказание помощи государствам в подготовке и повышении квалификации их инспекторов, выполняющих государственные функции контроля и надзора в обеспечении безопасности полетов, подготовка справочных материалов о состоянии безопасности полетов в гражданской авиации государств-членов и т.д.) и расследованием авиационных происшествий⁹²¹, выполняются другой региональной международной организацией – МАК, который действует независимо от ЕАЭС на основании Минского соглашения 1991 года и объединяет, в том числе, все государства-члены ЕАЭС⁹²². Поскольку правовое положение и функции МАК более подробно

⁹²⁰ Согласно статье 2 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, под гармонизацией законодательства понимается «сближение законодательства государств-членов, направленное на установление сходного (сопоставимого) нормативного правового регулирования в отдельных сферах».

⁹²¹ Как уже отмечалось в главе 3 диссертации, согласно Приложению 13 к Чикагской конвенции, единственной целью расследования авиационного происшествия или инцидента является предотвращение авиационных происшествий и инцидентов в будущем (см. пункт 3.1 Приложения 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Издание тринадцатое. ИКАО, 2024. С. 3-1). В этой связи функции по расследованию авиационных происшествий также можно рассматривать как неотъемлемый элемент обеспечения безопасности полетов.

⁹²² Наряду с государствами-членами ЕАЭС в Соглашении о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года участвуют Азербайджанская Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан. Следует отметить, что функции по сертификации авиационной техники и объектов гражданской авиации выполняются МАК только в части, в которой они переданы ему государствами-членами в соответствии с их национальным законодательством. Например, ранее Постановление Правительства Российской Федерации № 367 от 23 апреля 1994 года «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации» предусматривало передачу данных функций МАК со стороны Российской Федерации. Однако указанное постановление было отменено Постановлением Правительства Российской Федерации № 1283 от 28 ноября 2015 года, и соответствующие сертификационные функции в отношении Российской Федерации были переданы от МАК Федеральному агентству воздушного транспорта.

были рассмотрены в главе 3 диссертации, в данном разделе работы следует лишь подчеркнуть, что в случае развития правового регулирования вопросов безопасности полетов и иных технических аспектов функционирования гражданской авиации в ЕАЭС возникнет потребность и в более активном конструктивном взаимодействии ЕАЭС и МАК по аналогии с тем, которое существует между ЕС и Евроконтролем⁹²³. Подобное взаимодействие (включая, например, участие представителей ЕАЭС в работе МАК, участие МАК в разработке проектов правовых актов органов ЕАЭС по специальным вопросам), с одной стороны, поможет при необходимости решать проблемы потенциальных коллизий между обязательствами государств, вытекающими из их членства в ЕАЭС и одновременного участия в Минском соглашении 1991 года, а с другой стороны, будет способствовать использованию накопленного за многие годы опыта МАК в целях реализации соответствующих задач, стоящих перед ЕАЭС.

В связи с возможностью в дальнейшем правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов и ОВД в ЕАЭС также целесообразно рассмотреть перспективы участия ЕАЭС в качестве наблюдателя в работе различных органов ИКАО с целью более оперативной координации позиций государств-членов ЕАЭС в этих органах по многочисленным техническим вопросам деятельности международной гражданской авиации. Подобным статусом наблюдателя в ИКАО в настоящее время обладает, например, ЕС.

Проблемы участия Республики Армения как члена ЕАЭС в Соглашении об общем авиационном пространстве с ЕС

Поскольку само Соглашение об общем авиационном пространстве между ЕС и Республикой Армения от 15 ноября 2021 года более подробно уже было рассмотрено в разделе 5.4 данной главы, в контексте анализа проблем и перспектив правового регулирования деятельности воздушного транспорта в

⁹²³ Еще до создания ЕАЭС в 2013 году МАК и Евразийская экономическая комиссия, действовавшая как единый регулирующий орган Таможенного союза и Единого экономического пространства на основании Договора о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 года, подписали меморандум о взаимодействии. Однако данный меморандум не является юридически обязательным документом, а его положения носят очень общий характер.

ЕАЭС следует определить, может ли участие Республики Армения в данном соглашении осложнить в дальнейшем ее интеграцию в рамках общего рынка авиатранспортных услуг ЕАЭС.

Одной из серьезных проблем, порождаемых Соглашением между ЕС и Арменией, является то, что оно обязывает Республику Армения привести свое национальное законодательство в полное соответствие с правовыми актами ЕС, регулирующими деятельность гражданской авиации (включая вопросы обеспечения безопасности полетов, ОВД, защиты прав потребителей и т.д.). С учетом того, что одним из основных направлений скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов ЕАЭС в сфере воздушного транспорта является гармонизация авиационного законодательства государств-членов ЕАЭС, и в этой связи не исключено даже принятие обязательных правовых актов органов ЕАЭС⁹²⁴, возникает вопрос, в какой степени Республика Армения сможет привести свое национальное авиационное законодательство в соответствие с правовыми актами ЕС и одновременно осуществить его гармонизацию с законодательством других государств-членов ЕАЭС. Конечно, между правовыми актами ЕС и актами национального законодательства государств-членов ЕАЭС существует определенное единообразие, так как все они должны учитывать требования международных стандартов ИКАО, обязанность по соблюдению которых несут все государства-члены ЕС и государства-члены ЕАЭС. В частности, согласно приложению № 24 к Договору о ЕАЭС, государства-члены ЕАЭС координируют усилия по единому подходу к применению стандартов и рекомендуемой практики ИКАО⁹²⁵, а в главном правовом акте ЕС, касающемся обеспечения безопасности полетов – Основном регламенте – неоднократно повторяется, что правовое регулирование деятельности гражданской авиации также должно учитывать применимые

⁹²⁴ Например, ЕЭК подготовлен и направлен на согласование государствам-членам ЕАЭС проект решения Межправительственного совета «О некоторых вопросах гармонизации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области гражданской авиации» (см. Отчет Евразийской экономической комиссии за 2020-2023 годы. С. 184 (опубликован на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/807/EEC-Book-2020_2023.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года))).

⁹²⁵ Раздел III Протокола о скоординированной (согласованной) транспортной политике (приложение № 24 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года).

стандарты и рекомендуемую практику ИКАО⁹²⁶. Однако важно иметь ввиду, что, во-первых, сами международные стандарты ИКАО могут допускать различные варианты их реализации, и каждое государство выбирает наиболее удобный для него вариант по своему усмотрению. Во-вторых, правовые акты ЕС и акты национального авиационного законодательства государств-членов ЕАЭС неизбежно отражают особенности авиационной отрасли, которую они регулируют (например, нормативно-правовые акты, касающиеся летной годности воздушных судов, будут учитывать типы воздушных судов, эксплуатируемых на территориях государств-членов ЕС и государств-членов ЕАЭС и т.п.).

Другая проблема, связанная с участием Республики Армения в Соглашении между ЕС и Арменией, касается применения к воздушному транспорту Армении правил о конкуренции, предусмотренных статьей 8 данного соглашения и разделом XVIII Договора о ЕАЭС, положения которого, как уже подчеркивалось, обладают прямым действием и должны непосредственно применяться государствами-членами ЕАЭС. На первый взгляд, эти правила в обоих международных договорах во многом схожи по своему содержанию, однако, вероятно, лишь последующая практика национальных антимонопольных и судебных органов Республики Армения в отношении коммерческой деятельности авиапредприятий покажет, насколько могут быть одновременно соблюдены положения о конкуренции в Соглашении между ЕС и Арменией и в Договоре о ЕАЭС.

Ввиду указанных выше обстоятельств нельзя исключать риск того, что на определенном этапе формирования общего рынка услуг воздушного транспорта ЕАЭС Республика Армения может оказаться перед необходимостью выполнения отличающихся или даже противоречащих друг другу обязательств, вытекающих, с одной стороны, из Соглашения между ЕС и Арменией, а, с другой стороны, из права ЕАЭС. В этом случае статья 26 Соглашения между ЕС и Арменией

⁹²⁶ Articles 17, 36, 50, Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council, 04.07.2018.

допускает возможность внесения в него соответствующих изменений по усмотрению его участников⁹²⁷. Возможно и более радикальное решение проблемы посредством прекращения Соглашения между ЕС и Арменией по инициативе любого из его участников, что предусмотрено его статьей 28⁹²⁸. Однако возникновение рассмотренных проблем на практике и возможные способы их решения, очевидно, будут зависеть от того, по какому пути пойдет развитие правового регулирования воздушного транспорта ЕАЭС, и каким образом будет действовать Соглашение между ЕС и Арменией.

Таким образом, несмотря на то, что в праве ЕАЭС заложены хорошие основы для либерализации регулирования авиатранспортной отрасли и формирования общего рынка услуг воздушного транспорта в рамках ЕАЭС, успешная реализация данных задач в ближайшие годы будет связана с решением следующих проблем:

- определение правовой формы (то есть юридически обязательные правовые акты органов ЕАЭС, либо многосторонний международный договор между государствами-членами ЕАЭС), которая будет использоваться для либерализации правового регулирования воздушных сообщений в рамках ЕАЭС;

- определение этапов либерализации правового регулирования воздушных сообщений в ЕАЭС, включая этапы расширения доступа к рынку авиаперевозок и снятия иных ограничений на осуществление коммерческой деятельности авиапредприятий;

- решение вопроса о возможности изменения условий, касающихся владения и контроля над авиапредприятиями в ЕАЭС, с целью применения концепции «общности интересов», предусматривающей, что государство-член ЕАЭС имеет право допустить к эксплуатации воздушных линий авиапредприятие, в отношении которого «преимущественное владение и

⁹²⁷ Article 26, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

⁹²⁸ Article 28, Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part.

фактический контроль» осуществляются любым государством-членом ЕАЭС или его гражданами и юридическими лицами;

- решение вопросов о том, в каком объеме и на каком этапе будет осуществляться правовое регулирование обеспечения безопасности полетов и ОВД, и каковы могут быть формы взаимодействия ЕАЭС и Совета по авиации вместе с МАК;

- решение возможных проблем, связанных с участием Республики Армения как члена ЕАЭС в Соглашении между ЕС и Арменией.

Заключение

Рассмотренные в настоящем диссертационном исследовании процессы, происходящие в современном международном воздушном праве, показывают, что они отражают динамику быстро изменяющихся современных социально-экономических, политических и технологических реалий, радикально отличающихся от контекста середины XX века, в котором разрабатывалась и заключалась Чикагская конвенция, воспринимаемая в качестве «стержня» международного воздушного права, и исходящая из центральной роли государства как, с одной стороны, регулятора воздушных перевозок и авиационной деятельности, так и, с другой стороны, монополично предоставляющего услуги в сфере воздушного транспорта и гражданской авиации в целом.

Как показано в настоящем диссертационном исследовании, на современном этапе становится все более актуальным вопрос о развитии предмета данной отрасли международного права в направлении устранения фрагментарности международно-правовых режимов использования воздушного пространства и охраны атмосферы в сочетании с переосмыслением государствами подхода к использованию и охране атмосферы как единого глобального природного ресурса. Возможна и кажется необходимой определенная гармонизация международно-правового регулирования различных видов деятельности по использованию воздушного пространства и правового режима охраны атмосферы. При этом есть основания предполагать, что данное взаимодействие может осуществляться именно в рамках международного воздушного права, в силу его централизации и высокой институционализации, которое в этом случае постепенно будет трансформироваться из «авиационного права» («аэронавигационного права») в более комплексное «право атмосферы».

Другой, также отмеченной в настоящем исследовании, проблемой современного международного воздушного права является широкое применение

государствами стандартов, разработанных ИКАО. Проведенный анализ процессов разработки, принятия, вступления в силу и действия международных стандартов ИКАО позволил прийти к выводу о том, что они основаны на «подразумеваемом» согласии с ними государств-членов ИКАО, и данное обстоятельство дает основание рассматривать их как отдельный самостоятельный отраслевой источник международного воздушного права, который не относится ни к одному из видов источников общего международного права, перечисленных в статье 38 Статута Международного Суда, ни к обязательным решениям международных межправительственных организаций.

Кроме того, как показано в настоящем исследовании, государства стали осознавать, что внедрение в сфере воздушных перевозок определенной конкуренции и либерализации на основе рыночных принципов не только возможно, но и может стать ключевым фактором для повышения качества предоставляемых услуг при снижении стоимости авиаперевозок для пассажиров. Состоявшийся во многих странах и некоторых регионах переход от системы жесткого регулирования воздушного транспорта к более либеральному режиму, сопровождался как постепенной приватизацией национальных авиапредприятий, так и образованием значительного числа новых частных авиакомпаний вместе с появлением большого числа коммерческих организаций в тех сферах деятельности, в которых традиционно участвовали только государства (например, обслуживание воздушного движения, эксплуатация аэропортов и иной авиационной инфраструктуры и пр.). Данные изменения порождают в том числе новые проблемы ответственности в международном воздушном праве, нуждающиеся в адекватном решении.

Такое сформировавшееся за последние десятилетия восприятие международных гражданских авиаперевозок как коммерческих услуг дает основания рассматривать с практической и доктринальных точек зрения возможность применения к этим услугам правил ВТО, и, в первую очередь, положений ГАТС, что ставит вопросы о соотношении этих положений с нормами международного воздушного права, а также о юрисдикции ОРС ВТО в

отношении споров, касающихся таких услуг. С одной стороны, современные нормы международного воздушного права формально не препятствуют распространению действия правил ВТО на международные авиаперевозки, а практика применения ГАТС дает основания предположить, что нормы этого соглашения могли бы обеспечить поступательную, сбалансированную многостороннюю либерализацию коммерческой деятельности воздушного транспорта в качестве составного элемента международной торговой системы. Дополнительным аргументом для такого подхода может стать представление государств об ОРС ВТО как о более компетентном и эффективном механизме по разрешению споров, касающихся экономических аспектов международной гражданской авиации, чем во многом архаичный политико-дипломатический механизм разрешения споров в Совете ИКАО, предусмотренный Чикагской конвенцией. Однако, как показано в работе, при таком развитии событий на уровне ОРС ВТО может не приниматься во внимание в достаточной степени специфика международного воздушного права, с превалированием интересов международной торговли в ущерб соображениям безопасности гражданской авиации. Дополнительным риском является то, что государства в этом случае могут столкнуться с конкуренцией двух механизмов по разрешению межгосударственных авиационных споров, что, в свою очередь, означает риски появления конкурирующих толкований и противоречащих друг другу решений.

Приведенные в настоящем диссертационном исследовании данные показывают интенсивный процесс развития и углубления регионального сотрудничества государств в различных сферах авиационной деятельности, что привело к созданию новых и расширению компетенции у существующих региональных международных межправительственных организаций и появлению регионального нормативного регулирования, которое зачастую полностью заменяет собой национальные нормы. При этом такие региональные международные организации не являются участниками Чикагской конвенции и не могут нести международно-правовую ответственность за несоблюдение ее

норм, что ставит вопросы об их ответственности в международном воздушном праве, включая вопросы присвоения и возмещения вреда.

При этом проведенный в настоящем исследовании анализ соотношения норм современного международного воздушного права с общими нормами права международной ответственности показывает, что существующий в международном воздушном праве режим ответственности не позволяет охарактеризовать его в качестве автономного (*self-contained*) режима ответственности государств в том смысле, в каком подобный режим рассматривается в международно-правовой доктрине и материалах Комиссии международного права, а нормы Чикагской конвенции и практика их применения не исключают или ограничивают применение общих норм об ответственности государств за международно-противоправные деяния, в первую очередь, регулирующих порядок возмещения ущерба.

Что касается правил, регулирующих вопросы ответственности в рамках региональных организаций, то проведенный в настоящем исследовании анализ различных международных договоров об учреждении региональных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов доказывает наличие значительных особенностей режима международной ответственности самих международных организаций и их государств-членов. Собственные положения об ответственности этих международных организаций будут носить характер *lex specialis*, исключающие применение в отношениях между самими государствами-членами региональных международных организаций, а также между государствами-членами и этими организациями общих норм об ответственности государств и международных организаций, закрепленных, в частности, в Проекте статей 2001 года и Проекте статей 2011 года. Однако в тех случаях, когда какие-либо условия международной ответственности не урегулированы региональными международными договорами, речь должна идти о применении в отношениях государств-членов региональных международных организаций и самих организаций общих норм о международно-правовой ответственности.

Как отмечается в данном диссертационном исследовании, стремительное развитие регионально-правового регулирования в международном воздушном праве при определенном отставании регулирования на универсальном уровне, может привести к фрагментации международного воздушного права за счет отсутствия какой-либо координации и появления в ходе этого процесса расхождений в нормативно-правовом регулировании воздушных сообщений, вопросов безопасности полетов и ОВД. При самом негативном сценарии это может повлечь за собой даже фрагментацию воздушного пространства и создать препятствия для установления единообразных правил и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в итоге даже поставить под угрозу безопасность полетов во всем мире. Как показано выше, автор настоящего диссертационного исследования исходит из того, что развитие регионального сотрудничества ни в коем случае не должно отменять или заменять собой приоритетность универсального регулирования деятельности международной гражданской авиации перед региональными нормами и не должно ставить под угрозу сохранение за ИКАО ведущей роли по разработке универсальных международных стандартов, направленных на обеспечение безопасности полетов.

Список сокращений

ААМАС	Полномочные авиационные органы Африки и Мадагаскара
АКАО	Арабская организация гражданской авиации
АКСА	Центральноамериканское агентство по безопасности полетов
АНК	Аэронавигационная комиссия
АРСМ	Региональный механизм сотрудничества в области расследования авиационных происшествий и инцидентов
АС	Африканский союз
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АСЕКНА	Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре
АССА	Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке
Асунсьонский договор	Договор об учреждении общего рынка Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая от 26 марта 1991 года
АФИ-Си-Ай-Эс	система объединенной инспекции региона Африки и Индийского океана
АФКАК	Африканская комиссия гражданской авиации
АЭС	Африканское экономическое сообщество

БАГАИА	Агентство по расследованию авиационных происшествий государств-участников группы Банджувского договора
БАГАСОО	Организация по контролю за обеспечением безопасности полетов государств-участников Банджувского договора
ВАС	Восточноафриканское сообщество
ВТО	Всемирная торговая организация
Высший совет	Высший Евразийский экономический совет
ГАНП	Глобальный аэронавигационный план ИКАО
ГАТС	Генеральное соглашение по торговле услугами от 15 апреля 1994 года
ГПАБ	Глобальный план обеспечения авиационной безопасности
ГПБП	Глобальный план обеспечения безопасности полетов
Дело ERTA	спор между Европейской Комиссией и Советом по делу, связанному с подписанием между государствами-членами ЕС и рядом других европейских государств Соглашения об автодорожном транспорте (ERTA), направленного на гармонизацию некоторых норм социального характера в области автомобильных перевозок
Договор Абуджа	Договор об учреждении Африканского экономического сообщества от 3 июня 1991 года

Договор о ЕАЭС	Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года
ДФЕС	Договор о функционировании Европейского Союза
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕАСА	Агентство по безопасности полетов Европейского Союза
ЕАСТ	Европейская ассоциация свободной торговли
Евроконтроль	Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации
Единый список ЕС	единый список Иностраннх эксплуатантов, для которых устанавливаются ограничения на полеты в воздушном пространстве государств-членов Европейского Союза
ЕКАК	Европейская конференция гражданской авиации
ЕС	Европейский Союз
ЕССАА	Восточно-карибское ведомство гражданской авиации
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЕЭП	Европейское экономическое пространство
ЕЭС	Европейское Экономическое Сообщество
ЗАЭВС	Западноафриканский экономический и валютный союз

ИАТА	Международная ассоциация воздушного транспорта
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИНКАСИА	Европейская сеть органов по проведению расследований в области безопасности полетов гражданской авиации
ИНМАРСАТ	Международная организация морской спутниковой связи
Иностраный эксплуатант	авиапредприятие (эксплуатант), учрежденное или имеющее основное место деятельности на территории государства, не являющегося членом ЕС, но осуществляющее авиаперевозки пассажиров и грузов внутри Европейского Союза
КАРИКОМ	Карибское сообщество
КАССОА	Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в Восточной Африке
КАССОС	Карибская система контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности
КМП	Комиссия международного права ООН
КОКЕСНА	Центральноамериканская корпорация по обслуживанию аэронавигации
КОМЕСА	Общий рынок для Восточной и Южной Африки

КОСКАП	Программа совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации
ЛАКАК	Латиноамериканская комиссия гражданской авиации
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАК	Межгосударственный авиационный комитет
Межправительственный совет	Евразийский межправительственный совет
МЕРКОСУР (Mercado Comun del Sur)	Общий рынок Южного конуса
Минское соглашение 1991 года	Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года
МНМ	механизм непрерывного мониторинга
НАФТА	Североамериканская ассоциация свободной торговли
ОАЕ	Организация африканского единства
ОВД	обслуживание воздушного движения
ОВКГ	Организация восточно-карибских государств
ОЕАП	Общее европейское авиационное пространство
ООН	Организация Объединенных Наций

Основной регламент	Регламент № 2018/1139 Европейского парламента и Совета от 4 июля 2018 года об общих правилах в сфере гражданской авиации, учреждении Агентства по безопасности полетов Европейского Союза, внесении изменений в регламенты ЕС № 2111/2005, № 1008/2008, № 996/2010, № 376/2014 и директивы Европейского парламента и Совета № 2014/30/ЕС и № 2014/53/ЕС, а также об отмене регламентов Европейского парламента и Совета № 552/2004 и № 216/2008 и регламента Совета № 3922/91
ОРС ВТО	Орган по разрешению споров Всемирной торговой организации
ПАНС	правила аэронавигационного обслуживания
ПАСО	Тихоокеанское бюро по обеспечению безопасности полетов
ПКГА СЭВ	Постоянная Комиссия по сотрудничеству в области гражданской авиации Совета Экономической Взаимопомощи
План АФИ	Всеобъемлющий региональный план осуществления проектов по безопасности полетов в Африке
ШМП	Постоянная палата международного правосудия
Программа оценки	программа ИКАО по оценке региональных международных организаций, выполняющих функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий

Проект статей 2001 года	резолюция Генеральной Ассамблеей ООН, содержащая подготовленный Комиссией международного права проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния от 12 декабря 2001 года
Проект статей 2011 года	резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, содержащая проект статей об ответственности международных организаций от 9 декабря 2011 года
Протокол Оуро Прето	Дополнительный протокол к Асунсьонскому договору об организационной структуре МЕРКОСУР от 17 декабря 1994 года
РАНП	региональный аэронавигационный план
РГОБП	региональные группы по обеспечению безопасности полетов
РГПОП	региональные группы планирования и осуществления проектов
Рамочный регламент	Регламент № 549/2004 Европейского парламента и Совета от 10 марта 2004 года об общих принципах создания Единого европейского неба
Регламент № 1008/2008	Единый Регламент Европейского парламента и Совета ЕС № 1008/2008 «Об общих правилах осуществления воздушных сообщений в Сообществе» от 24 сентября 2008 года
Решение Ямусукро	Решение о реализации положений Декларации Ямусукро, касающихся либерализации доступа к

рынкам воздушного транспорта Африки, принятое министрами африканских государств, ответственных за деятельность гражданской авиации, на встрече в г. Ямусукро (Кот-д'Ивуар) 14 ноября 1999 года и затем формально утвержденное в качестве решения Ассамблеи глав государств и правительств государств-участников АЭС 12 июля 2000 года

РНБ	режим наибольшего благоприятствования
РОКБП	региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов
САДК	Южноафриканское сообщество развития
САПС	дополнительные региональные правила ИКАО
СЕМАК	Экономическое и валютное сообщество Центральной Африки
СНГ	Содружество Независимых Государств
Совет по авиации	Совет по авиации и использованию воздушного пространства
Соглашение между ЕС и Арменией	Соглашение Европейского союза и его членов об общем авиационном пространстве с Арменией от 15 ноября 2021 года
СРВСОП	региональная система сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов в Центральной и Южной Америке

СЭВ	Совет Экономической Взаимопомощи
Ташкентское соглашение 1992 года	Соглашение об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 года
Технические инструкции	Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху, принимаемые Советом Международной организации гражданской авиации
ТМОРАГ	Тихоокеанские малые островные развивающиеся государства
УППАБ	Универсальная программа проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности
УППКБП	Универсальная программа проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов
УРСАК	Региональное управление по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации
ФБВП	функциональные блоки воздушного пространства
ЦАИС	Центральноамериканская интеграционная система
Чикагская конвенция	Конвенция о международной гражданской авиации, принятая 7 декабря 1944 года

Список использованной литературы и документов

Литература на русском языке

1. Право международных организаций / Под ред. А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2021. 505 с.
2. Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации / Под ред. А.Х. Абашидзе и А.М. Солнцева. М.: Издательство Юрайт, 2020. 331 с.
3. Абашидзе А.Х., Травников А.И. Старые, но современные проблемы международного воздушного права// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 3. С. 181-202.
4. Абдуллин А.И., Давлетгильдеев Р.Ш., Асатуллин И.Р. Трехсторонний исследовательский семинар по вопросам регионализма и международного права в Казанском университете// Московский журнал международного права. 2014. № 4. С. 189-196.
5. Абрамова И., Фитуни Л. Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 9. С. 24-35.
6. Ануфриева Л.П. ЕАЭС и «право ЕАЭС» в международно-правовом измерении// Московский журнал международного права. 2016. № 4. С. 48-62.
7. Ануфриева Л.П. Ответственность государств за действия, не запрещенные международным правом: вопросы теории и практики международного экономического права (на примере деятельности в сфере освоения космоса и международных воздушных сообщений и перевозок)// Lex Russica (Научные труды МГЮА). 2012. № 5. С. 1071-1078.
8. Арапова Е.Я. Экономическая интеграция в Восточноазиатском регионе. М.: Проспект, 2015. 224 с.

9. Афанасьев В.Г. Международный воздушный транспорт (экономика, политика, внешние экономические связи). М.: Международные отношения, 1992. 270 с.
10. Баталов А.А. Европейский Союз и правовое регулирование международных воздушных сообщений// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2001. № 2. С. 69-77.
11. Баталов А.А. Условие о «преимущественном владении» и «фактическом контроле» над авиапредприятиями в современном международном воздушном праве// Государство и право. 2003. № 9. С. 110-113.
12. Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. М.: ИКД «Зерцало», 2008. 224 с.
13. Баталов А.А. Международно-правовые аспекты обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов в районах боевых действий и военных учений// Московский журнал международного права. 2018. № 2. С. 58-70.
14. Баталов А.А. Источники международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики// Московский журнал международного права. 2020. № 3. С. 64-90.
15. Баталов А.А. Вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики// Московский журнал международного права. 2020. № 4. С. 64-80.
16. Баталов А.А. Региональное сотрудничество в области безопасности полетов: международно-правовые вопросы// Московский журнал международного права. 2021. № 4. С. 40-69.
17. Баталов А.А. Некоторые аспекты взаимодействия универсальных и региональных механизмов сотрудничества в международном воздушном праве// Евразийский юридический журнал. 2021. № 12. С. 57-63.

18. Баталов А.А. Правовое регулирование вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках Европейского Союза// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 1. С. 80-92.
19. Баталов А.А. Некоторые вопросы ответственности в международном воздушном праве в свете авиакатастрофы над Боденским озером 1 июля 2002 г.// Российский юридический журнал. 2022. № 4. С. 29-39.
20. Баталов А.А. Судебная защита интересов потерпевших в авиационных происшествиях: некоторые международно-правовые аспекты// Вестник гражданского процесса. 2022. № 6. С. 187-204.
21. Баталов А.А. Опыт международного сотрудничества в сфере обслуживания воздушного движения в Европе: от Евроконтроля к Единому европейскому небу// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 2. С. 96-107.
22. Баталов А.А. Международно-правовые аспекты регионального сотрудничества в области обслуживания воздушного движения// Законодательство. 2023. № 4. С. 71-79.
23. Баталов А.А. Ответственность в международном воздушном праве: проблемы теории и практики// Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 5. С. 106-130.
24. Баталов А.А. Проблемы ответственности в международном воздушном праве в контексте регионального сотрудничества// Евразийский юридический журнал. 2023. № 7. С. 20-28.
25. Баталов А.А. Особенности международно-правового регулирования воздушных сообщений и правила ВТО// Российский юридический журнал. 2023. № 6. С. 36-52.
26. Баталов А.А. Коммерциализация и приватизация обслуживания воздушного движения: проблемы и перспективы// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 4. С. 307-313.

27. Баталов А.А. К вопросу о предмете международного воздушного права: от воздушного права к праву атмосферы?// Евразийский юридический журнал. 2024. № 5. С. 34-37.
28. Баурин К.В. Международно-правовые вопросы ответственности за вред, причиненный иностранным летательным аппаратом третьим лицам в пределах Земли: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2009. 19 с.
29. Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2010. 240 с.
30. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007. 464 с.
31. Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. 168 с.
32. Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М.: Наука, 1988. 206 с.
33. Вельяминов Г.М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. 1006 с.
34. Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Международные отношения, 1966. 198 с.
35. Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации (ИКАО). М.: Редакционно-издательский отдел МГА СССР, 1969. 182 с.
36. Верещагин А.Н. Основные проблемы международного воздушного права: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1971. 31 с.
37. Курс международного права. В семи томах. Том 5 / Под ред. В.С. Верещетина. М.: Наука, 1992. 336 с.
38. Войников В.В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Перспективы, потребности и подводные камни конституционализации ЕС и ЕАЭС// Полис. Политические исследования. 2019. № 4. С. 89-103.
39. Воскобойникова М.А. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации // Московский журнал международного права. 1996. № 3. С. 226-241.

40. Врбашки Лазар Правовое регулирование воздушных перевозок и аэронавигации в ЕС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2016. 25 с.
41. Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве// Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 5-29.
42. Гаврилов В.В., Даньшов В.Э. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине// Московский журнал международного права. 2019. № 3. С. 6-13.
43. Геде Анж Патрик Проблемы либерализации правового регулирования международных воздушных сообщений в Африке: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 28 с.
44. Глотова С.В. Директивы Европейского Сообщества: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 32 с.
45. Грязнов В.С. Некоторые тенденции международно-правового регулирования воздушного транспорта // Московский журнал международного права. 1996. № 1. С. 113-140.
46. Грязнов В.С. Правовые основы воздушных сообщений. М.: НОУ ВКШ "Авиабизнес". 2001. 275 с.
47. Грязнов В.С. Регулирование коммерческой деятельности авиатранспортных предприятий в современном международном воздушном праве: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1973. 20 с.
48. Грязнов В.С., Малеев Ю.Н. Правовые основы международных воздушных сообщений. М., 1987. 119 с.
49. Гуласарян А.С. Международно-правовая имплементация норм об ответственности международных организаций. М.: Статут, 2015. 224 с.
50. Дежкин В.Н. Актуальные проблемы международного воздушного права. Ленинград: ОЛАГА, 1986. 65 с.
51. Дементьев А.А. Институт ответственности в международном воздушном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2016. 27 с.

52. Дементьев А.А., Травников А.И. Проблемы института ответственности в международном воздушном праве// Закон и право. 2015. № 5. С. 130-133.
53. Дьяченко Е.Б., Энтин К.В. Свойства права Евразийского экономического союза сквозь призму практики Суда ЕАЭС// Журнал российского права. 2018. № 10. С. 123-133.
54. Зиневич А.В. Правовая регламентация нерегулярных международных полетов гражданских воздушных судов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 1978. 27 с.
55. Зубков Б.В., Прозоров С.Е. Безопасность полетов. Учебник. Ульяновск: УВАУ ГА(И), 2012. 451 с.
56. Ивлев Д.А. Сотрудничество государств по расследованию авиационных происшествий: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2023. 26 с.
57. Иглин А.В. Ответственность государства в сфере международных воздушных перевозок// Транспортное право. 2010. № 2. С. 17-19.
58. Исполинов А.С. Принцип автономности права Евросоюза, его внешнее измерение и роль в процессе конституционализации ЕС// Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 5. С. 251-277.
59. Исполинов А.С. Приоритет, прямое действие и прямой эффект норм права Евразийского экономического союза// Журнал международного права и международных отношений. 2017. № 1-2. С. 11-21.
60. Исполинов А.С., Кадышева О.В. «Старые» и новые проблемы в деятельности и в практике Суда ЕАЭС на примере решения Суда Евразийского экономического союза по делу ООО «ДХЛ Глобал Форвардинг»// Евразийский юридический журнал. 2021. № 7. С. 20-27.
61. Исполинов А.С. Парадокс правила о настойчиво возражающем государстве в праве международных обычаев// Международное правосудие. 2024. № 4. С. 1-16.
62. Кадышева О.В. Правовое регулирование ответственности в ВТО и ЕАЭС// Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 2022. № 2. С. 25-48.

- 63.Кадышева О.В. Сравнительно-правовая характеристика норм об ответственности и возмещении вреда в ВТО, ЕС и ЕАЭС// Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. № 3. . С. 48-58.
- 64.Капустин А.Я. Международные организации в глобализирующемся мире. М.: Российский университет дружбы народов, 2010. 316 с.
- 65.Капустин А.Я. Право Евразийского экономического союза: международно-правовой дискурс// Журнал российского права. 2015. № 11. С. 59-69.
- 66.Капустин А.Я. Региональные межправительственные экономические организации освободившихся государств. М.: Издательство Университета дружбы народов, 1988. 80 с.
- 67.Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрайт; Высшее образование, 2010. 172 с.
- 68.Кешнер М.В. Институт реализации международной ответственности государств: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук Казань, 2023. 41 с.
- 69.Кешнер М.В. Право международной ответственности. М.: Проспект, 2022. 240 с.
- 70.Клюня А.Ю., Солнцев А.М. Вопросы развития института ответственности международных организаций// Вестник международных организаций. 2013. № 2. С. 130-142.
- 71.Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве, 2 е изд. М.: Статут, 2014. 221 с.
- 72.Костюнина Г.М. Регионализм в современной мировой экономике: эволюция и основные тенденции// Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2020. № 2. С. 303-317.
- 73.Кремнев П.П. Общепризнанные принципы и нормы *jus cogens* и обязательства *erga omnes*: юридическая природа и иерархия в российской правовой системе// Вестник СПбГУ. Право. 2021. Выпуск 3. С. 783-802.

- 74.Кривчикова Э.С. Основы теории права международных организаций: учебное пособие. М.: МГИМО, 1979. 82 с.
- 75.Круглова И.А. Правовой статус воздушного пространства на современном этапе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2005. 24 с.
- 76.Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М.: Наука, 1988. 174 с.
- 77.Кузнецов Д.А. Теория и практика международного трансрегионализма. М.: Аспект-Пресс, 2022. 160 с.
- 78.Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М.: Издательство «Спарк», 1997. 321 с.
- 79.Лукашук И.И. Право международной ответственности. М.: Волтерс Клувер, 2004. 214 с.
- 80.Лю Синь Международные полеты гражданских воздушных судов. Безопасность. Право. М.: Издательство «НИМП», 2013. 192 с.
- 81.Малеев Ю.Н. Девятая «свобода воздуха» или скрытый каботаж// Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 63-70.
- 82.Малеев Ю.Н. Единое региональное небо: концепция и реальность// Московский журнал международного права. 2013. № 2. С. 59-69.
- 83.Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. 238 с.
- 84.Малеев Ю.Н. Международное воздушное право на пороге перемен// Евразийский юридический журнал. 2009. № 2. С. 93-105.
- 85.Словарь международного воздушного права / Под ред. Ю.Н. Малеева. М.: Международные отношения. 1988. 189 с.
- 86.Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 2 / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Издательство «Зерцало», 1998. 640 с.
- 87.Африка 2023. Возможности и риски: экспертно-аналитический справочник// Под общ ред. А.А. Маслова. М.: НИУ ВШЭ, 2023. 190 с.
- 88.Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Институт AERONHELP, 2017. 450 с.

89. Михайленко Е.Б. «Старый» и «новый» регионализм: теоретический дискурс. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2014. 115 с.
90. Международное воздушное право. Книга 1 / Под ред. А.Н. Мовчана. М.: Наука, 1980. 350 с.
91. Международное воздушное право. Книга 2 / Под ред. А.П. Мовчана и О.Н. Садикова М.: Наука, 1981. 365 с.
92. Международно-правовые основы создания и функционирования Евразийского экономического союза / Отв. ред. Е.Г. Моисеев. М.: Проспект, 2015. 170 с.
93. Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории. М.: Мысль, 1974. 332 с.
94. Кейта Мохамед Правовое регулирование коммерческой деятельности в международных воздушных сообщениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук Ленинград, 1990. 14 с.
95. Курс международного права. В семи томах. Том 1 / Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука, 1989. 361 с.
96. Певтиев В.И., Черновская В.В. Развивающийся мир: глобализация или регионализация?// Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 7. С. 39-46.
97. Путилин И.И. О понятии экономического регионализма в международном праве// Московский журнал международного права. 2015. № 4. С. 151-155.
98. Рафалюк Е.Е. Региональная интеграция латиноамериканских государств: природа, содержание, разрешение споров. М.: ИНФРА-М, 2015. 247 с.
99. Ромашев Ю.С. К вопросу о понятии международного обычая// Московский журнал международного права. 2022. № 1. С. 27-37.
100. Ромашев Ю.С. Право международных обычаев. М.: Норма: Инфра-М, 2020. 144 с.

101. Сазонова К.Л. Международно-правовая ответственность международных организаций: проблемы и перспективы// Международное право. 2012. № 1. С. 16-25.
102. Самородова Е.А. Международно-правовые проблемы разработки и принятия универсальной (всеобщей) конвенции по воздушному праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2009. 32 с.
103. Сапрыкин Ф.И. Межгосударственные авиационные органы СНГ// Московский журнал международного права. 1996. № 1. 23 с.
104. Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ// Московский журнал международного права. 1993. № 4. С. 14-22.
105. Сапрыкин Ф.И. Правовой режим воздушного пространства участников СНГ// Московский журнал международного права. 1996. № 4. С. 46-58.
106. Международные транспортные организации: Справочник / Под ред. В.В. Серебрякова. М.: Транспорт, 1986. 584 с.
107. Стребков М.М. Международно-правовое регулирование полетов военных воздушных судов над открытым морем: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2007. 24 с.
108. Стребков М.М. Полеты государственных воздушных судов над открытым морем: особенности международно-правового и национально-правового регулирования// Научный вестник МГТУ ГА. 2009. № 144. С. 42-47.
109. Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском Союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. 155 с.
110. Талалаев А.Н. Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. М.: Юридическая литература, 1997. 336 с.
111. Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М.: Наука, 1986. 287 с.

112. Товмасын М.Д. Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2001. 24 с.
113. Топорнин Б.Н. Европейское право. М.: Юристь. 1998. 456 с.
114. Современные международные отношения/ Под ред. А.В. Торкунова и А.В. Мальгина. М.: Аспект-Пресс, 2022. 688 с.
115. Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М.: Российский университет дружбы народов, 2013. 201 с.
116. Травников А.И. Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность. М.: Проспект, 2019. 224 с.
117. Международное воздушное право / Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт, 2018. 444 с.
118. Тункин Г.И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2000. 397 с.
119. Курс международного права. В семи томах. Том 7 / Под ред. Е.Т. Усенко. М.: Наука, 1993. 325 с.
120. Усенко Е.Т. Очерки теории международного права. М.: Норма, 2008. 238 с.
121. Курс международного права. В семи томах. Том 6 / Под ред. Н.А. Ушакова. М.: Наука, 1992. 311 с.
122. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование) / Под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 52-56.
123. Халимова Г.Р. Международно-правовая регламентация безопасности гражданской авиации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук Казань, 2007. 24 с.
124. Черниченко С.В. Взаимосвязь императивных норм международного права (*jus cogens*) и обязательств *erga omnes*// Московский журнал международного права. 2012. № 3. С. 3-17.

125. Черниченко С.В. Контуры международного права. Общие вопросы. М.: Научная книга, 2014. 592 с.
126. Шамарин П.А. Деятельность международных организаций в совершенствовании международного воздушного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук М., 2023. 25 с.
127. Шестаков Л.Н. Императивные нормы в системе современного международного права. М.: Издательство МГУ, 1982. 120 с.
128. Шibaева Е.А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера// Московский журнал международного права. 1992. № 4. С. 81-91.
129. Шibaева Е.А. Международные организации в области транспорта и связи. М.: Издательство ИМО, 1960. 106 с.
130. Шibaева Е.А. Право международных организаций: Вопросы теории. М.: Международные отношения, 1986. 158 с.
131. Шibaева Е.А. Правовой статус межправительственных организаций. М.: Юридическая литература, 1972. 176 с.
132. Шibaева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М.: Издательство МГУ, 1988. 188 с.
133. Право Всемирной торговой организации (ВТО) / Под общ. ред. В.М. Шумилова и И.М. Лифшица. М.: КНОРУС, 2023. 252 с.
134. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М.: Аксиом, 2009. 304 с.
135. Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Торкунова Е.А. Сегодня и завтра ЕС сквозь призму правового инструментария углубления интеграции: часть I// Современная Европа. 2019. № 1. С. 27-37.
136. Ярышев С.Н. Международно-правовые вопросы формирования и функционирования Единого экономического пространства: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук М., 2012. 38 с.

Литература на иностранных языках

1. Abeyratne R. *Air Law and Policy*. PublishAmerica Baltimore, 2007. 640 p.
2. Abeyratne R. *Convention on International Civil Aviation. A Commentary*. Springer International Publishing, 2014. 737 p.
3. Abeyratne R. *Ensuring Regional Safety in Air Transport// Air and Space Law*, 2010. No. 3. P. 249-262.
4. Abeyratne R. *No Country Left Behind and ICAO's Leadership Role in Air Transport// Air and Space Law*, 2022. No. 3. P. 315-330.
5. Abeyratne R. *Reinventing ICAO's Role in Economic Regulation – A Compelling Need// Issues in Aviation Law and Policy*, 2013. Volume 13:1. P. 9-29.
6. Abeyratne R. *Rulemaking in Air Transport. A Deconstructive Analysis*. Springer International Publishing, 2016. 264 p.
7. Abeyratne R. *Some Recent Initiatives in African Aviation and the Banjul Accord Group Agreement// Annals of Air and Space Law*, 2004. Volume XXIX. P. 501-521.
8. Abeyratne R. *Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects*. Springer, 2012. 426 p.
9. Adediran A.O. *Implementation of the Single African Air Transport Market Legal Regime: Challenges of the Interface Between the Yamoussoukro Decision and Domestic Regimes// Annals of Air and Space Law*, 2018. Volume XLIII. P. 23-54.
10. Adediran A.O. *Regulatory Convergence of Consumer Protection in the Single African Air Transport Market: How Far, How Well?// Air and Space Law*, 2022. No. 4-5. P. 427-450.
11. Adkins B. *Air Transport and E.C. Competition Law*. London: Sweet & Maxwell. 1994. 330 p.
12. Amerasinghe C.F. *Principles of the institutional law of international organizations*. Cambridge University Press, 2005. 535 p.

13. Van Antwerpen N. *Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe*. Kluwer Law International, 2008. 276 p.
14. Arajarvi N. *The Changing Nature of Customary International Law*. Routledge, 2014. 214 p.
15. Archer C. *International Organizations*. Routledge, 2001. 224 p.
16. Balfour J. *European Community Air Law*. Butterworths. 1995. 383 p.
17. Balfour J. *European Community External Aviation Relations - The Question of Competence*// *Air & Space Law*. 1996. No. 1. P. 2-9.
18. Balfour J. *Flying the Flag - The Role of Nationalism in Air Transport*// *European Air Law Association Conference Papers*, 1990. Volume 3. P. 53-68.
19. Barreto O. *Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency* // *Journal of Air Law and Commerce*, 2002. Issue 3. P. 651-684.
20. Alexander A. Batalov *Global Aviation Safety Oversight System: Challenges and Opportunities for ICAO and its Member States*// *Air and Space Law*. 2021. Volume 46. No. 1. P. 99-118.
21. *Encyclopedia of Public International Law. Volume Four*/ Edited by Bernhardt R. Elsevier, 2000. 1670 p.
22. Bogojevic S. *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU's Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*// *Journal of Environmental Law*, 2012. P. 345-356.
23. Bonin J.R. *Regionalism in International Civil Aviation: A Reevaluation of the Economic Regulation of International Air Transport in the Context of Economic Integration*// *Singapore Yearbook of International Law*, 2008. No. 12. P. 113-131.
24. Bordunov V.D. *Air Law Developments in the CIS: Modern Trends*// *Annals of Air and Space Law*, 1994. Volume XIX-II. P. 107-124.
25. Van den Bossche P., Zdouc W. *The World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press, 2013. 1045 p.

26. Brecke K. Airport Slot Allocation: Quo Vadis, EU?// *Air and Space Law*. 2011. No. 3. P. 183-200.
27. Buerghenthal T. *Law-Making in the International Civil Aviation Organization*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1969. 247 p.
28. *Handbook of International Relations/ Edited by Carlsnaes W., Risse T., Simmons B.A.* Sage Publications, 2002. 28 p.
29. Chamon M. EU Agencies Between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea// *Common Market Law Review*, 2011. Volume 48. P. 1055-1075.
30. Chia-Jui Cheng *New Sources of International Air Law// The Use of Airspace and Outer Space for all Mankind in the 21st Century/ Edited by Chia-Jui Cheng*. Kluwer Law International. 1995. 384 p.
31. *Regulatory Reform in International Air Transport/ Edited by Chia-Jui Cheng*. Regency Publishing Worldwide, 2000. 1101 p.
32. Chiti E. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies// *Common Market Law Review*, 2009. Volume 46. P. 1395-1442.
33. Chloe A.S. Challinor Accident Investigators Are the Guardians of Public Safety: The Importance of Safeguarding the Independence of Air Accident Investigation as Illustrated by Recent Accidents// *Air & Space Law*, 2017. No. 1. P. 43-70.
34. Close G.L. External Competence for Air Policy in the Third Phase - Trade Policy or Transport Policy?// *Air Law*. 1990. No. 4. P. 295-305.
35. Cohen H.G. Finding International Law: Rethinking the Doctrine of Sources// *Iowa Law Review*, 2007. Volume 93. P. 65-129.
36. Giuseppe Contissa, Giovanni Sartor, Paola Lanzi, Patrizia Marti, Paola Tomasello *Liabilities and automation in aviation (Second SESAR Innovation Days, 27-29 November 2012)*. P. 1-8.
37. Cooper J.C. *Explorations in Aerospace Law*. McGill University Press, 1968. 491 p.

38. Cordes J. *Flying The Open Skies: An Analysis and Historical Perspective Of The U.S.-Netherlands Bilateral Air Transport Agreement of September 4, 1992*// *The Transnational Lawyer*, 1993. No. 1. P. 301-327.
39. Craig P., De Burca G. *EU Law*. Oxford University Press. 2011. 1155 p.
40. Crawford J. *International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge University Press, 2002. P. 224-232.
41. *The Law of International Responsibility*/ Edited by Crawford J., Pellet A., Olleson S., Parlett K. Oxford University Press, 2010. 1296 p.
42. Cremona M. *The Principle of Conferral and Express and Implied External Competencies*// *Constitutional Issues of EU External Relations Law*/ Edited by E. Neframi and M. Gatti. *Nomos*. 2018. P. 27-62.
43. *Achieving the Single European Sky*/ Edited by Daniel Calleja Crespo and Pablo Mendes de Leon. Kluwer Law International, 2011. 406 p.
44. Creutz K. *State Responsibility in the International Legal Order. A Critical Appraisal*. Cambridge University Press, 2020. 352 p.
45. *Responsibility of International Organizations*/ Edited by M. Ragazzi. Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 470 p.
46. Riaz S. *An Analytical Study Revisiting Debate on Interpretation of Article 38 of the Statute of International Court of Justice*// *International Law and Policy Review*, 2011. No. 2. P.175-189.
47. Roderick van Dam *The Long and Winding Road: Air Traffic Management Reform in Europe*// *Air & Space Law*, 2015. No. 1. P. 43-54.
48. Dempsey P.S. *Blacklisting: Banning the Unfit from the Heavens*// *Annals of Air and Space Law*, 2007. Volume XXXII. P. 29-64.
49. Dempsey P.S. *Public International Air Law*. McGill University, 2008. 894 p.
50. Dierikx M.L.J. *Bermuda Bias: Substantial ownership and effective control 45 years on*// *Air Law*, 1991. No. 3. P. 118-124.

51. Dobelle Jean-Francois, Le droit derive de l'OACI et le controle du respect de son application// *Annuaire Francais de Droit International*. 2003. XLIX. P. 453-491.
52. Doganis R. Relaxing Airline Ownership and Investment Rules// *Air & Space Law*, 1996. No. 6. P. 267-270.
53. Donakanian V., Ivanov D., Samorodova E. Aerial Cabotage Revisited: From Exclusion to Internationally Recognized Practice// *Air & Space Law*, 2021. No. 2. P. 257-278.
54. Ebdon R. A Consideration of GATS and of its Compatibility with the Existing Regime for Air Transport// *Air and Space Law*, 1995. No. 2. P. 71-75.
55. Ehlers N.P. Lake Constance Mid-Air Collision: Bashkirian Airlines v. Federal Republic of Germany // *Air & Space Law*. 2007. No. 1. P. 75-79.
56. Esperou R. Ou est passe le service public?// *European Air Law Association Conference Papers*. 1999. Volume 15. P. 21-36.
57. *International Law*/ Edited by Malcolm D. Evans. Oxford University Press, 2018. 896 p.
58. *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*/ Edited by Farrell M., Hettne B., Langenhove L.V. Pluto Press, 2005. 24 p.
59. Fasia E.-E. No Provision Left Behind – Law of the Sea Convention's Dispute Settlement System and Obligations *Erga Omnes*// *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2021. Volume 20. P. 519-547.
60. Fink M. The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable// *German Law Journal*. 2020. No. 3. P. 532-548.
61. Fox S., Ismail R. ASEAN Open Skies – Aviation Development on 2015: Blue or Cloudy Skies?// *Annals of Air and Space Law*, 2015. Volume XL. P. 607-654.
62. Sarah Fox Single European Skies: Functional Airspace Blocks – Delays and Responses// *Air & Space Law*, 2016. No. 3. P. 201-227.
63. Friedmann G.R. Price Transparency Requirements of the EC Air Services. Regulation 2008// *Air and Space Law*. 2011. No. 1. P. 71-77.

64. Groenleer M., Kaeding M., Versluis E. Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation// *Journal of European Public Policy*, 2010. Volume 17, Issue 8. P. 1212-1230.
65. De Groot J.E.C. Code-Sharing// *Air & Space Law*, 1994. No. 2. P. 62-74.
66. *Regionalism Across the North-South Divide: State strategies and globalization/* Edited by Grugel J. and Hout W. Routledge, 1999. 212 p.
67. Haanappel P.P.C. Airline challenges: mergers, take-overs, alliances and franchises// *Annals of Air and Space Law*, 1995. Volume XX-I. P. 179-194.
68. Haanappel P.P.C. Airline ownership and control, and some related matters// *Air & Space Law*, 2001. Volume XXVI. P. 90-104.
69. Haanappel P.P.C. Regulatory Developments at the European Union (EU) and World Trade Organization (WTO) Levels// *Air and Space Law*, 2015. No. 1. P. 65-69.
70. Haggemacher P. An archaeological look at 'international custom as evidence of a general practice accepted as law' and Article 38 of the World Court's Statute// *Leiden Journal of International Law*, 2021. Volume 34. Issue 4. P. 801-827.
71. Halas M., Kraft S., Klapka P. Global spatial organization of air transport: The definition of functional airline regions// *The Geographical Journal*. 2020. Issue 1. P. 2-13.
72. Havel B.F. *Beyond Open Skies. A New Regime for International Aviation.* Wolters Kluwer, 2009. 712 p.
73. Havel B.F. and Mulligan J.Q. The Triumph of Politics: Reflections on the Judgment of the Court of Justice of the European Union Validating the Inclusion of Non-EU Airlines in the Emissions Trading Scheme// *Air & Space Law*. 2012. No. 1. P. 3-33.
74. Henaku B.D.K. *Regionalism in International Air Transport Regulation.* Leiden: Koma Publishers Foundation, 1993. 187 p.

- 75.Hobe S., Irmen K., Plingen C. Privatization of German and Other European Air Navigation Service Providers and the Single European Sky Regulations// *Air & Space Law*, 2007. No. 3. P. 168-178.
- 76.Ben Van Houtte The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management// *Common Market Law Review*, 2004. No. 41. P. 1595-1612.
- 77.Huang J. Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices. Kluwer Law International, 2009. 256 p.
- 78.Huang J. Aviation Safety, ICAO and Obligations *Erga Omnes*// *Chinese Journal of International Law*, 2009. No. 1. P. 71-77.
- 79.Janda R. Passing the torch: why ICAO should leave economic regulation of international air transport to the WTO// *Annals of Air and Space Law*, 1995. Vol. XX. Part I. P. 409-430.
- 80.Janezic J.J. and Stadlmeier S. Air Transport Services, Non-discrimination and the 'General Rules' of the EU Treaties// *Air and Space Law*, 2014. No. 4-5. P. 261-273.
- 81.Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targonska E. The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17// *Transportation Research Procedia*, 2019. No. 43.
- 82.M. de Juglart, *Traite de droit aerien*, T. 1, 1989. 1340 p.
- 83.Stefan A. Kaiser Sovereignty in the Air: from National Security to the Single European Sky// *Annals of Air and Space Law*, 2010. Volume XXXV-I. P. 153-175.
- 84.Kolb R. *The International Law of State Responsibility: An Introduction*. Edward Elgar Publishing, 2017. 284 p.
- 85.Assad Kotaite Is there a Lessening of State Sovereignty or a Real Will to co-operate globally? // *Air & Space Law*, 1995. No. 6. P. 288-293.
- 86.Jae Woon Lee, Horton W. Fifth Freedom Traffic Rights: Formidable Threat or Theoretical Concern?// *Air & Space Law*, 2018. No. 3. P. 303-318.
- 87.Jae Woon Lee *Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies*. Eleven International Publishing, 2016. 329 p.

88. Laryea E. T. The Globalisation versus Regionalism Debate. Prospects for Globalising International Trade, Investment and Commercial Law through Regionalism// *Global Journal of Comparative Law*, 2013. No. 2. P. 167-193.
89. Lelieur I. Law and Policy of Substantial Ownership and Effective Control of Airlines. Prospects for Change. Routledge, 2003. 192 p.
90. Loewenstein A. European Air Law. Towards a new system of International Air Transport Regulation. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 1991. 264 p.
91. Luigi Lonardo and Elisabet Ruiz Cairo The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures, Case C-872/19 P, Venezuela vs Council// *European Constitutional Law Review*, 2022. No 1. P. 114-131.
92. Luderna R.D., Mayda A.M. Do countries free ride on MFN?// *Journal of International Economics*, 2009. Volume 77(2). P. 137-150.
93. Maciel R.N. Opening Southern Skies: A Regional Air Transport Agreement for MERCOSUR// *Air and Space Law*, 1997. No. 2. P. 73-76.
94. Mansfield E.D. Solingen E. Regionalism// *Annual Review of Political Science*, 2010. Volume 13. P. 145-160.
95. Manzini P. and Masutti A. The Application of the EU ETS System to the Aviation Sector: From Legal Disputes to International Retaliations?// *Air & Space Law*, 2012. No. 4-5. P. 307-324.
96. Mayer B. A Review of the International Law Commission's Guidelines on the Protection of the Atmosphere// *Melbourne Journal of International Law*, 2019. P. 453-492.
97. McGonigle S. Assessing the APEC Multilateral Agreement after Five Years of Inactivity// *Annals of Air and Space Law*, 2013. Volume XXXVIII. P. 429-443.
98. McNally J. Eurocontrol History Book. Eurocontrol, 2010. 304 p.
99. Melly Paul, Darracq Vincent A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande. Chatham House, 2013. No. 1. P. 3-24.
100. Mencik von Zebinsky A.A. European Union External Competence and External Relations in Air Transport. Kluwer Law International. 1996. P. 42-54.

101. Mencik von Zebinsky A.A. European Union External Relations in Air Transport// *Annals of Air and Space Law*. 1995. Volume XX-I. P. 477-484.
102. Mendes de Leon P. A New Phase in Alliance Building: The Air France / KLM Venture as a Case Study// *Zeitschrift für Luft und Weltraumrecht, ZLW*. 2004. No. 3. P. 359-385.
103. Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty/ Edited by Mendes de Leon P. and Buissing N. Kluwer Law International, 2019. 444 p.
104. Mendes de Leon P. Cabotage in Air Transport Regulation. Martinus Nijhoff Publishers, 1992. 264 p.
105. Mendes de Leon P. Introduction to Air Law. Kluwer Law International, 2017. 568 p.
106. Muller-Jentsch D. The European Common Aviation Area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport // European Commission – World Bank Office for South East Europe. February 2007. P. 1-26.
107. Napolitano E. The Chicago Convention as a self-contained regime// *Annals of Air and Space Law*, 2018. Volume XLIII. P. 101-102.
108. Naveau J. *Droit Aerien Europeen*. Paris: Institut du Transport Aerien, 1992. 326 p.
109. Ross W. Neher ATC Privatization: A Solution in Search of a Problem// *Journal of Air Law and Commerce*, 2018. P. 464-531.
110. Norberto E. Luongo Recent Developments in the ICAO Settlement of Disputes Mechanism// *Diritto e Politica dei Transporti*. 2020. II. P. 102-122.
111. Latin American and Caribbean International Institutional Law/ Odelo M. and Seatzu F. (Editors). Asser Press, Springer, 2015. 254 p.
112. Oppong R.F. The African Union, the African Economic Community and Africa's Regional Economic Communities: Untagling a Complex Web// *African Journal of International and Comparative Law*, 2010. No. 1. P. 92-103.

113. Pato A.M.S. Is the concept of public service compatible with a liberalised competitive air transport industry? The Portuguese model// European Air Law Association Conference Papers. 1999. Vol. 15. P. 15-19.
114. International Relations Theory and Regional Transformation/ Edited by Paul T.V. Cambridge University Press, 2012. 308 p.
115. Pellet A., Muller D. Part Three, Statute of the International Court of Justice, Chapter II Competence of the Court, Article 38// The Statute of the International Court of Justice: A Commentary/ Edited by Zimmermann A. and Tams C.J. Oxford University Press, 2019. 175 p.
116. Jon Pierre, Guy Peters B. From a club to a bureaucracy: JAA, EASA, and European aviation regulation// Journal of European Public Policy, 2009. Volume 16, Issue 3. P. 337-355.
117. Quenivet N. Binding the United Nations to Human Rights Norms by Way of the Laws of Treaties// George Washington International Law Review. 2010. Volume 42. P. 587-622.
118. Ratajczyk M. Regional Aviation Safety Organisations: Enhancing Air Transport Safety through Regional Cooperation. Kluwer Law International, 2015. 319 p.
119. Recchia Stefano A legitimate sphere of influence: Understanding France's turn to multilateralism in Africa// Journal of Strategic Studies, 2020. No. 4. P. 508-533.
120. Reitzfeld A.D. and Mpande C.S. EU Regulation on Banning of Airlines for Safety Concerns// Air & Space Law, 2008. No. 2. P. 132-154.
121. Rijke R. Nationality Requirements for EU Airlines: The Lufthansa/Swiss/Austrian Mergers as a Case Study// Air and Space Law. 2012. P. 431-461.
122. Ryngaert C., Buchanan H. Member State responsibility for the acts of international organizations// Utrecht Law Review, 2011. Volume 7, Issue 1. P. 131-146.

123. Saba H. L'activite quasi-legislative des institutions specialisees des Nations Unies// Recueil Des Cours. 1964. I. 727 p.
124. Sand P.H., Wiener J.B. Towards a New International Law of the Atmosphere?// Goettingen Journal of International Law, 2016. No. 2. P. 195-223.
125. Sarooshi D. International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers. Oxford University Press, 2005. 151 p.
126. Savic I. Spreading the Wings of EU Aviation *Acquis*. Comprehensive Air Transport Agreements. Zagreb, 2019. 347 p.
127. Schermers H.G., Blokker N.M. International Institutional Law. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 1365 p.
128. Schreuer C. Regionalism v. Universalism// European Journal of International Law, 1995. No. 1. P. 477-499.
129. Schlumberger C. E. Africa's Long Path to Liberalizing Air Services. Status Quo of the Implementation of the Yamoussoukro Decision// Annals of Air and Space Law, 2008. Volume XXXIII. P. 194-230.
130. Schlumberger C. E. Open Skies for Africa. Implementing the Yamoussoukro Decision. The World Bank, 2010. 238 p.
131. Schlumberger C.E. and Vijayakumar S. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More?// Annals of Air and Space Law, 2014. Volume XXXIX. P. 213-245.
132. Schubert F. The liability of air navigation services in the Single European Sky// Annals of Air and Space Law, 2003. Volume XXVIII. P. 57-94.
133. Serrano V.R. Trade in Air Transport Services: Liberalizing Hard Rights// Annals of Air and Space Law, 1999. Volume XXIV. P. 199-215.
134. Sharma S. To What Extent Has the Self-Assessment Principle, Introduced in Regulation 1/2003, Affected, Whether Positively or Negatively, the Undertakings in Air Transport Sector in the European Union?// Air and Space Law. 2016. No. 4-5. P. 345-359.
135. Shaw M.N. International Law. Cambridge University Press, 1997. 985 p.

136. Shaw M.N. *International Law*. Cambridge University Press, 2008. 1710 p.
137. Shawcross and Beaumont *Air Law*. London: Butterworths. 1966. 450 p.
138. Sheehan W.M. *Air Cabotage and the Chicago Convention*// *Harvard Law Review*, 1950. No. 63. P. 1157-1167.
139. Shimizu K. *The ASEAN Economic Community and the RCEP in the world Economy*// *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 2021. No. 1. P. 1-23.
140. Shongwe M.N. *The Fragmentation of the Multilateral Trading System: the Impact of Regionalism on WTO Law*// *Amsterdam Law Forum*, 2017. No. 1. P. 11-20.
141. Andika Immanuel Simatupang *State responsibility over safety and security on air navigation of civil aviation in international law*// *Indonesian Journal of International Law*, 2016. No. 2. P. 287-288.
142. Simma B, Pulkowski D. *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*// *European Journal of International Law*. 2006. Volume 17, No. 3. P. 483–529.
143. Sreejith S.G., Srinivasan L., Irani V. *The Philosophy of International Aviation Law*// *Indiana International and Comparative Law Review*, 2023. No. 1. P. 169-190.
144. Von den Steinen *National Interest and International Aviation*. Kluwer Law International, 2006. 225 p.
145. Tabora A. *The Exchange of Air Traffic Rights: A System Highly Flawed, Yet Seemingly Indestructible*// *Annals of Air and Space Law*, 2016. Volume XLI. P. 33-79.
146. Alan Khee-Jin Tan *The 2004 Damascus Agreement: Liberalizing Market Access and Ownership Rules for Arab Air Carriers*// *Annals of Air and Space Law*, 2010. Volume XXXV-I. P. 1-18.
147. Alan Khee-Jin Tan *The 2010 ASEAN-China Air Transport Agreement: Placing the Cart before the Horse?*// *Air and Space Law*, 2012. No. 1. P. 35-50.

148. Thatcher M. The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation// *Journal of European Public Policy*, 2011. Volume 18, Issue 6. P. 790-809.
149. Thirlway H. *The Sources of International Law*. Oxford University Press, 2014. 272 p.
150. Thorsteinsson A.S. Air Transport and the Agreement on the European Economic Area// *Air and Space Law*. 2015. No. 4-5. P. 299-330.
151. Timmermans C. W. A. Common Commercial Policy (Art. 113) and international Trade in Services// *Du Droit International au Droit de l'Integration/ Edited by F. Capotorti*. Baden-Baden, 1987. 869 p.
152. Truxal S. *Economic and Environmental Regulation of International Aviation. From International to Global Governance*. New York: Routledge, 2017. 244 p.
153. Rita Sousa Uva *The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation*// *Air & Space Law*, 2018. No. 4 & 5. P. 411-429.
154. Warleigh-Lack A. Towards a conceptual framework for regionalization: Bringing 'new regionalism' and 'integration theory'// *Review of International Political Economy*, 2006. No. 5. P. 750-768.
155. Wassenbergh H. *Commercial Aviation Law 1998, Multilateralism versus Bilateralism*// *Air & Space Law*, 1998. No. 1. P. 22-30.
156. Wassenbergh H. *Franchising and Codesharing in International Air Transport// Regulatory Reform in International Air Transport/ Edited by Chia-Jui Cheng*. Regency Publishing Worldwide, 2000. 1101 p.
157. Wassenbergh H. Towards global economic regulation of international air transportation through interregional bilateralism// *Annals of Air and Space Law*, 2001. Volume XXVI. P. 237-273.
158. Weber L. *International Civil Aviation Organization. An Introduction*. Kluwer Law International, 2007. 196 p.
159. Wouters J., Odermatt J. Are All International Organizations Created Equal?// *International Organizations Law Review*. 2012. No. 9 (1). P. 7-14.

160. Luping Zhang *The Resolution of Inter-State Disputes in Civil Aviation*. Oxford University Press, 2022. 221 p.
161. Zhao Yun *Liberalization of air transport services under the framework of the WTO: confronting the challenge of the twenty-first century*// *Asian Yearbook of International Law*, 2003. Volume 8. 378 p.

Документы

Международные договоры

1. Конвенция о коммерческой авиации 1928 года (размещен по следующему адресу: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1928v01/d364> (дата обращения: 20 апреля 2024 года)).
2. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. (Документ ИКАО 7300/9. Издание девятое. 2006).
3. Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. Издание четвертое. ИКАО, 2017. (ICAO Doc. 9587).
4. Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 г. Издание четвертое. ИКАО, 2017. (ICAO Doc. 9587).
5. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения 1946 г. (Основные документы. Сорок восьмое издание. Всемирная организация здравоохранения, 2014).
6. Международная конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 года (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XIII. М., 1956).
7. Конвенция Всемирной Метеорологической Организации 1947 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XIV. М., 1957).

8. Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности 1952 г. (Сборник международных договоров СССР. Выпуск XXXVIII. М., 1984).
9. Устав Организации Объединенных Наций (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XII. М., 1956).
10. Статут Международного Суда (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XII. М., 1956).
11. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов 1963 года (Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLIV. М., 1990).
12. Венская Конвенция о праве международных договоров 1969 года (Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37).
13. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXVII. М., 1974).
14. Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним 1972 года (Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, выпуск XXVIII. М., 1974).
15. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года (Бюллетень международных договоров. 1998. № 1).
16. Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г. (Бюллетень международных договоров. 2008. N 7).
17. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, подписанное в Минске 12–25 декабря 1991 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7).

18. Договор по «открытому небу» от 24 марта 1992 г. (Бюллетень международных договоров. 2002. № 4).
19. Соглашение об использовании воздушного пространства, подписанного в Ташкенте 15 мая 1992 года (Бюллетень международных договоров. 2000. № 7).
20. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о воздушном сообщении от 4 октября 1993 года (Бюллетень международных договоров. 1994. N 7).
21. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о воздушном сообщении от 28 марта 1994 года (Бюллетень международных договоров. 1995. N 2).
22. Марракешское Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37).
23. Генеральное соглашение по торговле услугами от 15 апреля 1994 года (Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 37).
24. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Межгосударственным авиационным комитетом об условиях его пребывания на территории Российской Федерации от 20 октября 1995 года (Бюллетень международных договоров. 2004. № 3).
25. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Киргизской Республики о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта от 28 марта 1996 года (Бюллетень международных договоров. 1996. N 7).
26. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о воздушном сообщении и сотрудничестве в области воздушного транспорта от 12 декабря 1997 года (Бюллетень международных договоров. 1998. N 6).

27. Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года (Бюллетень международных договоров. 2017. № 10).
28. Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования 2001 г. (Бюллетень международных договоров. 2012. N 10).
29. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индии о повышении безопасности полетов 2001 года (Бюллетень международных договоров. 2001. № 6).
30. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Объединенных Арабских Эмиратов о воздушном сообщении от 10 сентября 2007 года (Бюллетень международных договоров. 2013. № 2).
31. Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 г. (Бюллетень международных договоров. 2023. N 2).
32. International Air Services Transit Agreement, 7 December 1944 (ICAO Doc. 7500).
33. Convention on the International Recognition of Rights in Aircraft, 19 June 1948 (ICAO Doc. 7620).
34. Multilateral Agreement on Commercial Rights of Non-Scheduled Air Services in Europe, signed in Paris, on 30 April 1956 (ICAO Doc. 7695).
35. Convention establishing the Central American Air Navigation Services Corporation, signed at Tegucigalpa, on 26 February 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 418. No. 6022. New York, 1963).
36. Organization of African Union Charter, 25 May 1963 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/oau-charter-addis-ababa-25-may-1963> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
37. "Eurocontrol" International Convention relating to co-operation for the safety of air navigation (with Annexes and Protocol of signature). Signed at Brussels, on

- 13 December 1960 (United Nations Treaty Series. Volume 523. No. 7557. New York, 1966).
38. International Agreement on the procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services, done in Paris, on 10 July 1967 (ICAO Doc. 8681).
39. Statute of the Latin American Civil Aviation Commission (LACAC) of 14 December 1973 (ICAO Bulletin, 1974. No. 3).
40. Protocol amending the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, done in Brussels on 12 February 1981 (Treaty Series. No. 2. London, 1987).
41. Multilateral Agreement relating to Route Charges, done in Brussels on 12 February 1981 (European Organisation for the Safety of Air Navigation, October 2006) (официальный портал Евроконтроля: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/2019-06/multilateral-agreement-relating-to-route-charges.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
42. Agreement (with Annexes) relating to the Provision and Operation of Air Traffic Services and Facilities by EUROCONTROL at the Maastricht Area Control Centre between the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Belgium, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands and Eurocontrol, done at Brussels on 25 November 1986 (ICAO Registration No. 3525).
43. Treaty for the establishment of a Common Market (Asuncion Treaty) between the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay (with annexes), 26 March 1991 (United Nations Treaty Series. Volume 2140. No. 37341. New York, 2003).
44. Treaty Establishing the African Economic Community, 3 June 1991 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/treaty-establishing-african-economic-community> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
45. Agreement on the European Economic Area of 2 May 1992 (Official Journal of the European Communities. No. L1. 03.01.1994).

46. Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community, done at Windhoek, on 17 August 1992 (as amended) (официальный портал САДК: <https://www.sadc.int/document/consolidated-text-treaty-southern-african-development-community> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
47. Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (with annexes). Kampala, 5 November 1993 (United Nations Treaty Series. Volume 2314. No. 41341. New York, 2005).
48. European Civil Aviation Conference Constitution of 1993 (ECAC.CEAC Doc. No. 20. 9th Edition).
49. Additional Protocol to the Asuncion Treaty on the Institutional Structure of MERCOSUR (Ouro Preto Protocol) (with Annex), 17 December 1994 (United Nations Treaty Series. Volume 2145. No. A-37341. New York, 2003).
50. ASEAN Framework Agreement on Services, 15 December 1995 (официальный портал АСЕАН: <https://agreement.asean.org/media/download/20201111045141.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
51. Protocol on Transport, Communications and Meteorology in the Southern African Development Community (SADC) Region, done on 24 August 1996 (официальный портал САДК: <https://www.sadc.int/document/protocol-transport-communications-and-meteorology-1996> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
52. EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation and the amendment made by the Diplomatic Conference of 27 June 1997 (Crown Copyright. 2002).
53. Protocol consolidating the EUROCONTROL International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, as variously amended, done in Brussels on 27 June 1997 (Crown Copyright. 2002).
54. Acuerdo de Integracion Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 273. Lima, 4 de julio de 1997).

55. The Treaty for the Establishment of the East African Community, 30 November 1999 (официальный портал ВАС: <https://www.eac.int/documents/category/key-documents> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
56. Constitutive Act of the African Union, 11 July 2000 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/constitutive-act-african-union> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
57. Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001 (официальный портал Правительства Новой Зеландии: <https://www.maliat.govt.nz/assets/Maliat/MultilateralAgreementOnTheLiberalizationOfInternationalAirTransportEnglish.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
58. Protocol to the Multilateral Agreement on the Liberalization of International Air Transportation, 1 May 2001 (официальный портал Правительства Новой Зеландии: <https://www.maliat.govt.nz/assets/Maliat/protocol-eng.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
59. Revised Treaty of Chaguaramas Establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy, 5 July 2001 (United Nations Treaty Series. Volume 2259. No. 40269. New York, 2006).
60. Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport (Official Journal of the European Communities. No. L114. 30.04.2002).
61. Traite modifie de l'Union Economique et Monetaire Ouest Africaine (UEMOA), signe le 29 janvier 2003 (официальный портал ЗАЭС: <https://www.uemoa.int/traite-modifie> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
62. Pacific Islands Air Services Agreement (PIASA), Auckland, 16 August 2003 (United Nations Treaty Series. Volume 2486. No. 44629. New York, 2011).
63. Agreement establishing the Eastern Caribbean Civil Aviation Authority of 21 October 2003 (официальный портал Правительства Антигуа и Барбуда:

- <https://laws.gov.ag/wp-content/uploads/2018/08/a2003-24.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года).
64. CLMV Multilateral Agreement on Air Services, 4 December 2003 (регистрационный № ИКАО 5383).
65. Banjul Accord Group Agreement, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5455).
66. Multilateral Air Services Agreement for the Banjul Accord Group, 29 January 2004 (регистрационный № ИКАО 5456).
67. Air Transport Agreement among the Member States and Associate Members of the Association of Caribbean States, 12 February 2004 (официальный портал Правительства Колумбии: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/ingles_5.pdf (дата обращения 3 мая 2024 года)).
68. The Pacific Islands Civil Aviation Safety and Security Treaty of 7 August 2004 (United Nations Treaty Series. Volume 2428. No. 43780. New York, 2011).
69. Agreement for the Liberalization of Air Transport between the Arab States, 19 December 2004 (официальный портал ИКАО: https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/Africa/ArabMultilateralAgreement_en.pdf (дата обращения 3 мая 2024 года)).
70. Agreement on certain aspects of air services between the European Union and the United Mexican States of 9 June 2006 (Official Journal of the European Union. No. L38. 12.02.2011).
71. Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area (Official Journal of the European Union. No. L285. 16.10.2006).

72. Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Community and its Member States, of the one part and the Kingdom of Morocco, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L386. 29.12.2006).
73. Memorandum of Understanding between the Governments of Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia and the Philippines on Expansion of Air Linkages, 12 January 2007 (<https://bimp-eaga.asia/documents-and-publications/2007-mou-expansion-bimp-eaga-air-linkages> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
74. Protocol on the Establishment of the East African Community Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency of 18 April 2007 (официальный портал КАССОА: <https://www.cassoa.org/wp-content/uploads/2019/01/protocol.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
75. Air Transport Agreement between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United States of America, on the other hand (Official Journal of the European Union. No. L134. 25.05.2007).
76. Agreement Establishing the Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS) of 9 May 2008 (регистрационный № ИКАО 5566).
77. Traite revise de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (C.E.M.A.C.), fait a Libreville, le 30 janvier 2009 (официальный портал СЕМАК: <https://cemac.int/traites/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
78. ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Air Freight Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5051).
79. Protocol 1 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among Designated Points in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5052).
80. Protocol 2 on Unlimited Third, Fourth and Fifth Freedom Traffic Rights among All Points with International Airports in ASEAN, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5053).
81. ASEAN Multilateral Agreement on Air Services, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5054).

82. Protocol 1 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights within the ASEAN Sub-Region, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5055).
83. Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights within the ASEAN Sub-Region, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5056).
84. Protocol 3 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights between the ASEAN Sub-Regions 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5057).
85. Protocol 4 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between the ASEAN Sub-Regions, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5058).
86. Protocol 5 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights within ASEAN Capital Cities, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5059).
87. Protocol 6 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between ASEAN Capital Cities, 20 May 2009 (регистрационный № ИКАО 5060).
88. Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization Agreement of 30 June 2009 (регистрационный № ИКАО 5462).
89. Banjul Accord Group Accident Investigation Agency Agreement of 30 June 2009 (регистрационный № ИКАО 5463).
90. Agreement between the European Community and the West African Economic and Monetary Union on certain aspects of air services, 30 November 2009 (Official Journal of the European Union. No. L56. 06.03.2010).
91. Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009 (официальный портал Африканского союза: <https://au.int/en/treaties/revised-constitution-african-civil-aviation-commission> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
92. Convention on the Agency for the Safety of Air Navigation in Africa and Madagascar (ASECNA), done in Libreville on 28 April 2010 (The Revised Dakar Convention adopted in Ouagadougou, Burkina Faso and endorsed in Libreville, Republic of Gabon. ASECNA.2010) (официальный портал АСЕКНА: https://www.asecna.aero/images/Docs/Publications/Convention/Convention_ASECNA_Version_Anglaise.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

93. Revised Treaty of Basseterre Establishing the Organisation of Eastern Caribbean States Economic Union of 18 June 2010 (официальный портал ОБКГ: <https://oecs.int/en/who-we-are/about-us> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
94. Open Skies Multilateral Agreement for Member States of Latin American Civil Aviation Commission, 4 November 2010 (United Nations Treaty Series. No. 57687).
95. Air Transport Agreement between the Governments of the Member States of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China, 11-12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5945).
96. ASEAN Multilateral Agreement on the Full Liberalisation of Passenger Air Services, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5061).
97. Protocol 1 on Unlimited Third and Fourth Freedom Traffic Rights between any ASEAN Cities, 12 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5062).
98. Protocol 2 on Unlimited Fifth Freedom Traffic Rights between any ASEAN Cities, 2 November 2010 (регистрационный № ИКАО 5063).
99. Traite relatif aux Autorites africaines et malgache de l'Aviation civile (AAMAC), 20 janvier 2012 (Journal Officiel de la Republique de Cote d'Ivoire. 15 janvier 2015).
100. Agreement between the European Union and the European Organisation for the Safety of Air Navigation providing a general framework for enhanced cooperation, done at Brussels on 20 December 2012 (Official Journal of the European Union. No. L16. 19.01.2013).
101. Protocol 2 on Fifth Freedom Traffic Rights between Contracting Parties, 25 December 2013 (регистрационный № ИКАО 5947).
102. Protocole d'accord sur la cooperation en matiere de supervision de la securite entre les AAMAC, la CEMAC et l'UEMOA, 27 mai 2014.
103. Multinational Technical Cooperation Agreement Among Aircraft Accident and Incident Investigation Authorities of Member States of the AIG Regional Cooperation Mechanism (ARCM) of South America of 7 March 2016 (Third Meeting of South American AIG Authorities AIG-SAM/3 Final Report.

- Lima, 7-9 March 2016. Attachment A) (официальный портал ИКАО: https://www.icao.int/SAM/Documents/2016-AIGSAM03/AIGSAM3_ZZFinalReport.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).
104. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal of the European Union. No. C202. 07.06.2016).
105. Protocol 3 on Domestic Code-Share Rights between Points within the Territory of any other ASEAN Member States, 13 October 2017 (официальный портал АСЕАН: https://agreement.asean.org/search/by_pillar/2/3.html (дата обращения 3 мая 2024 года)).
106. Protocol 4 on Co-Terminal Rights between Points within the Territory of any other ASEAN Member State, 9 November 2018 (официальный портал АСЕАН: https://agreement.asean.org/search/by_pillar/2/3.html (дата обращения 3 мая 2024 года)).
107. Multilateral Air Services Agreement among the Member States of the Caribbean Community, 2018 (официальный портал Карибского сообщества: <https://caricom.org/wp-content/uploads/Multilateral-Air-Services-Agreement.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
108. ASEAN Trade in Services Agreement, 7 October 2020 (официальный портал АСЕАН: <https://agreement.asean.org/media/download/20201111041414.pdf> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
109. Charter of the Association of Southeast Asian Nations (The ASEAN Charter. Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2020).
110. Estatuto de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) (Gaceta Oficial Digital Del SICA – Sistema de la Integración Centroamericana. № 054-2021. San Salvador, El Salvador, 12.02.2021).

111. Common Aviation Area Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, of the other part (Official Journal of the European Union. No. L429. 01.12.2021).

Правовые акты и документы международных организаций

1. Правила по разрешению разногласий (Документ ИКАО 7782/2. Второе издание. 1975).
2. 103-я сессия Совета ИКАО. Монреаль, 11 мая – 10 июня 1981 года. Протоколы (ICAO Doc. 9347 – C/1063 C-Min. 103/18).
3. Чрезвычайная сессия Совета ИКАО. Монреаль, 15 и 16 сентября 1983 года. Протоколы (ICAO Doc. 9416 – C/1077 C-Min. Extraordinary).
4. Директивы региональным аэронавигационным совещаниям и правила процедуры их проведения. Издание шестое. ИКАО. 1991. (ICAO Doc. 8144-AN/874-6).
5. 156-я сессия Совета ИКАО. Монреаль, 22 февраля – 19 марта 1999 года. Краткие протоколы (ICAO Doc. 9738 – C/1127 C-Min. 156/16).
6. Решение Совета ИКАО от 15 марта 1999 года (Summary of Decisions, Council – 156th session (C-DEC 156/12, 16/03/99)).
7. Положение о Межгосударственном авиационном комитете, утвержденное Советом по авиации и использованию воздушного пространства 19 февраля 1992 года.
8. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/56/83 от 12 декабря 2001 года.
9. Аэронавигационный план. Европейский регион. Том I. 2001. (ICAO Doc. 7754).
10. Рабочий документ Пятой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО «Исходная информация и описание задач Конференции» (ICAO Doc. ATConf/5-WP/4. 11.02.2003).

11. Сводные выводы, типовые статьи, рекомендации и декларация Пятой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО (ICAO Doc. ATConf/5. 28/03/2003).
12. Приложение 2 к Конвенции о международной гражданской авиации «Правила полетов». Издание десятое. ИКАО, 2005.
13. Доклад Исследовательской группы Комиссии международного права «Фрагментация международного права: трудности, обусловленные диверсификацией и расширением сферы охвата международного права» (Документ Комиссии международного права A/CN.4/L682. 58-я сессия. Женева, 2006 год).
14. Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха. Издание первое. ИКАО, 2007. (ICAO Doc. 9884).
15. Рабочий документ 36-й сессии Ассамблеи ИКАО «Развитие и экономическое регулирование международного воздушного транспорта», (ICAO Doc. A36-WP/16. 26.06.2007).
16. Ежегодник Комиссии международного права, 2001. Том II. Часть вторая (A/CN.4/SER.A/2001/Add/ 1 (Part 2). Нью-Йорк и Женева: ООН, 2007.
17. Резолюция Ассамблеи ИКАО А36-1 «Всеобъемлющий региональный план осуществления проектов по безопасности полетов в Африке». ИКАО, 2007. (ICAO Doc. 9902).
18. Резолюция Ассамблеи ИКАО А37-15 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации». ИКАО, 2010. (ICAO Doc. 9958).
19. Дополнительные региональные правила. Издание пятое. ИКАО, 2008. (ICAO Doc. 7030).
20. Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом. Издание второе. ИКАО, 2008. (ICAO Doc. 9829 AN/451).
21. Краткое изложение решений Совета. 187-я сессия (C-DEC 187/8, 22/06/09).

22. Рабочий документ 190-й сессии Совета ИКАО «Создание региональных групп по безопасности полетов» (ICAO Doc. C-WP/13558. 05.05.2010).
23. Краткое изложение решений Совета. 190-я сессия (C-DEC 190/4, 28/05/10).
24. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/66/100 от 9 декабря 2011 года.
25. Приложение 18 к Конвенции о международной гражданской авиации «Безопасная перевозка опасных грузов по воздуху». Издание четвертое. ИКАО, 2011.
26. Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией». Издание второе. ИКАО, 2011. (ICAO Doc. 9734 AN/959).
27. Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. Издание первое. 2011. (ICAO Doc. 9946 AN/481).
28. Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Издание первое. ИКАО, 2012. (ICAO Doc. 9980).
29. Руководство по авиационной медицине. Издание третье. ИКАО, 2012. (ICAO Doc. 8984 AN/895).
30. Резолюция Ассамблеи ИКАО А38-11 «Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомление о различиях. ИКАО, 2013. (ICAO Doc. 10022).
31. Доклад по пункту 2.2 повестки дня Всемирной авиатранспортной конференции, Монреаль, 18–22 марта 2013 года (ICAO Doc. ATConf/6-WP/104. 20.03.2013).
32. Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания. Издание пятое. ИКАО, 2013. (ICAO Doc. 9161).
33. Краткое изложение решений Совета. 202-я сессия (C-DEC 202/4, 23/06/14).

34. Письмо Генерального секретаря ИКАО всем государствам-членам ИКАО № AN 13/4.2-14/59 от 24 июля 2014 года.
35. Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, Часть I. Издание второе. ИКАО. 2015. (ICAO Doc. 9756 AN/965).
36. Письмо ИКАО государствам-членам № SP38/1-15/54 от 15 июля 2015 года.
37. Правила аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения». Издание шестнадцатое. ИКАО, 2016. (ICAO Doc. 4444).
38. Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полетов». Издание второе. ИКАО, 2016.
39. Резолюция Ассамблеи ИКАО А38-12 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации» (ICAO Doc. 10075, 2016).
40. Циркуляр 347 «Принципы внедрения слежения за воздушными судами». ИКАО, 2017. (ICAO Cir. 347).
41. Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта. ИКАО, 2017. (ICAO Doc. 9587).
42. Приложение 3 к Конвенции о международной гражданской авиации «Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации». Издание двадцатое. ИКАО. 2018.
43. Приложение 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». Издание пятнадцатое. ИКАО, 2018.
44. Приложение 15 к Конвенции о международной гражданской авиации «Службы аэронавигационной информации». Издание шестнадцатое. ИКАО, 2018.
45. Руководство по регулированию международного воздушного транспорта. Издание третье. Издание четвертое. ИКАО, 2018. (ICAO Doc. 9626).
46. Руководство по управлению безопасностью полетов. Издание четвертое. ИКАО, 2018. (ICAO Doc. 9859).

47. Правила аэронавигационного обслуживания «Управление аэронавигационной информацией». Издание первое. ИКАО, 2018. (ICAO Doc. 10066).
48. Письмо ИКАО № AN 6/1.1-18/37 от 28 марта 2018 года.
49. Рабочий документ Тринадцатой Аэронавигационной конференции ИКАО «Региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO): примеры достижений и развития» (ICAO Doc. AN-Conf/13-WP/159. 28.09.2018).
50. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/73/203 от 20 декабря 2018 года.
51. Рабочий документ 217-й сессии Совета ИКАО «Обзор структуры отчетности, круга полномочий, функций и участия применительно к PIRG и RASG» (ICAO Doc. C-WP/14903. 12.04.2019).
52. Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (C-DEC 217/6, 04/06/19).
53. Доклад о ходе работы по разработке международных соглашений для либерализации доступа к рынку, грузовых перевозок и условий владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью (ICAO Doc. A40-WP/16 EC/1. 21/06/2019).
54. Краткое изложение решений Совета. 217-я сессия (C-DEC 217/14, 26/06/19).
55. Письмо ИКАО № EC 6/3–19/51 от 19 июля 2019 года.
56. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Основные итоги деятельности регионального проекта ИКАО-МАК за 20 лет» (ICAO Doc. A40-WP/109 EX/45. 25.07.2019).
57. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Поддержка и помощь региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) в регионе Африки и Индийского океана (AFI)» (ICAO Doc. A40-WP/153 TE/59. 31.07.2019).
58. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Глобальная система контроля за обеспечением безопасности полетов (GASOS)» (ICAO Doc. A40-WP/13 TE/3. 01.08.2019).

59. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Единый африканский рынок воздушных перевозок: устойчивая система регулирования» (ICAO Doc. A40-WP/186 EC/14. 02.08.2019).
60. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Поддержка дальнейшей реализации Всеобъемлющего плана осуществления проектов по безопасности полетов в Африке План AFI» (ICAO Doc. A40-WP/319 EX/131. 09.08.2019).
61. Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Многостороннее соглашение об открытом небе для государств-членов ЛАКГА – прогресс в либерализации воздушного транспорта в Латинской Америке» (ICAO Doc. A40-WP/470. 29.08.2019).
62. Доклад и протоколы Исполнительного комитета 39-й сессии Ассамблеи ИКАО. ИКАО, 2019. (ICAO Doc. 10082, A39-EX).
63. Резолюция Ассамблеи ИКАО A40-4 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации». ИКАО, 2019. (ICAO Doc. 10140).
64. Резолюция Ассамблеи ИКАО A40-9 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта». ИКАО, 2019. (ICAO Doc. 10140).
65. Рабочий документ 218-й сессии Совета ИКАО «Анализ потребностей в области авиации Тихоокеанских малых островных развивающихся государств (ТМОРАГ)» (ICAO Doc. C-WP/14957. 15.10.2019).
66. Краткое изложение решений Совета. 218-я сессия (C-DEC 218/3, 22/11/19).
67. Издательские правила ИКАО. Издание пятнадцатое. ИКАО, 2020 (ICAO Doc. 7231).
68. Письмо Генерального секретаря ИКАО всем государствам-членам ИКАО № AN 10/1.1-20/16 от 2 апреля 2020 года.
69. Письмо ИКАО № AN 4/1.2.28-20/35 от 3 апреля 2020 года.

70. Рабочий документ 220-й сессии Совета ИКАО «Обновленная информация о работе над системой компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)» (ICAO Doc. C-WP/15053. 18.05.2020).
71. Письмо ИКАО № ЕС 2/76–20/67, ЕС 6/3, AN 13/35 от 8 июня 2020 года.
72. Руководство по авиационной метеорологии. Издание тринадцатое. ИКАО, 2021. (ICAO Doc. 8896).
73. Доклад Комиссии международного права ООН, семьдесят вторая сессия (26 апреля – 4 июня и 5 июля – 6 августа 2021 года) (A/76/10).
74. Приложение к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/76/112 от 9 декабря 2021 года.
75. Приложение 1 к Конвенции о международной гражданской авиации «Выдача свидетельств авиационному персоналу». Издание четырнадцатое. ИКАО, 2022.
76. Приложение 6 к Конвенции о международной гражданской авиации «Эксплуатация воздушных судов». Часть I. Издание двенадцатое. ИКАО, 2022.
77. Руководство ИКАО по службам аэронавигационной информации. Издание седьмое. ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 8126 AN/872).
78. Рабочий документ 38-й сессии Юридического комитета ИКАО «Доклад о ходе работы рабочей группы по пересмотру Правил ИКАО по разрешению разногласий (WG-RRSD)» (ICAO Doc. LC/38-WP/2-1. 16.02.2022).
79. Рабочий документ 41-й сессии Ассамблеи ИКАО «Нарушения Конвенции о международной гражданской авиации Республикой Беларусь» (ICAO Doc. A41-WP/429. 31.08.2022).
80. Рабочий документ 41-й сессии Ассамблеи ИКАО «Нарушения Российской Федерацией Конвенции о международной гражданской авиации» (ICAO Doc. A41-WP/430. 01.09.2022).
81. Резолюция Ассамблеи ИКАО A37-1 «Принципы кодекса поведения в отношении обмена информацией о безопасности полетов и ее использования». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).

- 82.Резолюция Ассамблеи ИКАО А29-13 «Улучшение контроля в области безопасности». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184)
- 83.Резолюция Ассамблеи ИКАО А32-11 «Разработка универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 84.Резолюция А37-21 «Сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 85.Резолюция Ассамблеи ИКАО А38-7 «Всеобъемлющий региональный план осуществления проектов по безопасности полетов в Африке». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 86.Резолюция А38-10 «Признание аттестации тренажерных устройств имитации полетов (FSTD)». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 87.Резолюция А39-22 «Разработка и внедрение Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) и уведомление о различиях». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 88.Резолюция А40-2 «Защита записей и данных, имеющих отношение к расследованию авиационного происшествия и инцидента». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 89.Резолюция Ассамблеи ИКАО А40-5 «Региональные механизмы поддержки осуществления проектов». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 90.Резолюция Ассамблеи ИКАО А40-6 «Региональное сотрудничество и оказание помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, установление приоритетов и поддающихся оценке целевых показателей». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 91.Резолюция Ассамблеи А41-1 «Нарушения Республикой Беларусь Конвенции о международной гражданской авиации». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
- 92.Резолюция А41-2 «Нарушения Российской Федерацией Конвенции о международной гражданской авиации». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).

93. Резолюция А41-3 «Необъявленные пуски ракет, произведенные Корейской Народно-Демократической Республикой». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
94. Резолюция Ассамблеи ИКАО А41-9 «Новые участники воздушного движения». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
95. Резолюция А41-10 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
96. Резолюция А41-18 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области авиационной безопасности». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
97. Резолюция А41-19 «Решение проблем кибербезопасности в гражданской авиации». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
98. Резолюция Ассамблеи ИКАО А41-21 «Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Изменение климата». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
99. Резолюция Ассамблеи ИКАО А41-27 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта». ИКАО, 2022. (ICAO Doc. 10184).
100. Правила процедуры Совета. Издание одиннадцатое. ИКАО, 2022. (Документ ИКАО 7559/11).
101. Глобальный план обеспечения безопасности полетов, 2023–2025. ИКАО, 2023. (ICAO Doc. 10004).
102. Технические инструкции по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху. ИКАО, 2023. (ICAO Doc. 9284).
103. Рабочий документ 230-й сессии Совета ИКАО «Сводный доклад о результатах деятельности региональных групп планирования и осуществления проектов (PIRG) и региональных групп по обеспечению безопасности полетов (RASG) в 2022 году» (ICAO Doc. C-WP/15511. 15.08.2023).

104. Глобальный план обеспечения авиационной безопасности. ИКАО, 2024. (ICAO Doc. 10118).
105. Директивы группам экспертов Аэронавигационной комиссии. ИКАО, 2024. (ICAO Doc. 7984/6).
106. Правила процедуры постоянных комитетов Совета. ИКАО, 2024. (ICAO Doc. 8146-C/930/8).
107. Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Издание тринадцатое. ИКАО, 2024.
108. Рабочий документ Четырнадцатой Аэронавигационной конференции ИКАО «Предварительная повестка дня» (ICAO Doc. AN-Conf/14-WP/1. 02.02.2024).
109. Рабочий документ 17-го совещания Группы экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP) ИКАО «Проект конвенции об иностранных инвестициях в авиакомпаниях» (ICAO Doc. ATRP/17-WP/2. 13.03.2024).
110. Рабочий документ 39-й сессии Юридического комитета ИКАО «Заключительный доклад рабочей группы по пересмотру Правил ИКАО по разрешению разногласий (WG-RRSD)» (ICAO Doc. LC/39-WP/2-2. 17.04.2024).
111. Case concerning the factory at Chorzow (Germany v. Poland), Judgment No. 13, September 13, 1928 (Publications of the Permanent Court of International Justice Series A – No. 17).
112. Colombian-Peruvian asylum case, Judgment (I.C.J. Reports 1950).
113. Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Judgment (I.C.J. Reports 1962).
114. North Sea Continental Shelf, Judgment (I.C.J. Reports 1969).
115. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (*Belgium v. Spain*), Judgment. I.C.J. Reports 1970.

116. Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta), Judgment (I.C.J. Reports 1985).
117. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986).
118. Declaration of Yamoussoukro on a New African Air Transport Policy, 17 October 1988 (United Nations Economic and Social Council Doc. E/ECA/TRANS/77A).
119. Aerial Incident of 3 July 1988 (Islamic Republic of Iran v. United States of America): Application instituting proceedings, 17 May 1989; Settlement Agreement (URL: <https://icj-cij.org/case/79> (дата обращения: 1 июля 2024 года)).
120. Decision 297 “Integración del Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 16.05.1991 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 82. Lima, 12 de junio de 1991).
121. Sorensen F. Presentation to the ICAO World-Wide Air Transport Colloquium Montreal, 1992 (ICAO Doc. WATC-2.11. 7.04. 92).
122. Decision 320 “Múltiple Designación en el Transporte Aéreo de la Subregión Andina”, 15.06.1992 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 111. Lima, 19 de junio de 1992).
123. Decision 360 “Modificación de la Decisión 297 “Integración del Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 25.05.1994 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 156. Lima, 10 de junio de 1994).
124. Decision 361 “Modificación de la Decisión 320 “Múltiple Designación en el Transporte Aéreo en la Subregión Andina”, 25.05.1994 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 156. Lima, 10 de junio de 1994).
125. Aerial Incident of 3 July 1988 (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), Order of 22 February 1996. I.C.J. Reports 1996.
126. Programme Document. COSCAP – South Asia (ICAO Programme No. RAS/97/902).

127. Programme Document – Revision E. COSCAP – South East Asia (ICAO Project No. RAS97903/E).
128. Implications of Airline Codesharing (ICAO Circular 269-AT/110. 1997).
129. Application No. 45036/98 (Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland).
130. Working paper of the 158th Session of the ICAO Council “Infractions of the Convention of International Civil Aviation” (ICAO Doc. C-WP/11186. 10.11.1999).
131. Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration concerning the Liberalisation of Access to Air Transport Markets in Africa, 14 November 1999 (United Nations Economic and Social Council Doc. ECA/RCID/CM.CIVAC/99/RPT Annex I).
132. COMESA Regulations for the implementation of the liberalized air transport industry (Legal Notice No. 2 of 1999) (официальный портал КОМЕСА: <https://www.comesa.int/comesa-infrastructure-development/legal-notice-no-2-of-1999/> (дата обращения 3 мая 2024 года)).
133. Declarations and Decisions Adopted by the Thirty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, 10-12 July 2000 (AHG/OAU/AEC/Dec.1 - IV).
134. Summary of Decisions, Council of ICAO – 161st session (C-DEC 161/6, 21/11/2000).
135. Reglement No. 06/2002/CM/UEMOA relatif a l’agrement de transporteur aerien au sein de l’UEMOA, fait le 27 juin 2002 (официальный портал Национального Агентства гражданской авиации Бенина: https://anac.bj/aviation/wp-content/uploads/2014/09/REGLEMENT-N%C2%B006_2002.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).
136. Reglement No. 24/2002/CM/UEMOA fixant les conditions d’accès des transporteurs aeriens de l’UEMOA aux liaisons aeriennes intracommunautaires,

- fait le 18 novembre 2002 (официальный портал Национального Агентства гражданской авиации Бенина:
https://anac.bj/aviation/wp-content/uploads/2014/09/REGLEMENT-N%C2%B024_2002.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).
137. Fifth Worldwide Air Transport Conference working paper “Liberalization developments related to market access” (ICAO Doc. ATConf/5-WP/21.03.03.2003).
138. Report of the Panel WT/DS246/R “European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries”, World Trade Organization, 1 December 2003.
139. Decision 582 “Transporte Aéreo en la Comunidad Andina”, 04.05.2004 (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Número 1063. Lima, 5 de mayo de 2004).
140. Acte Additionnel de la Conference des Chefs d’Etat № 15/07/CEMAC-162-CCE-08, 25 avril 2007 (официальный портал АССА: <https://www.assa-ac.org/assa-ac/textes-constitutifs/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
141. Air Transport and the GATS. Documentation for the Second Review under the General Agreement on Trade in Services (GATS). 2000-2005 in Review. Volume 1. Auxiliary Services. World Trade Organization, 2007.
142. ASEAN Memorandum of Understanding on Cooperation Relating to Aircraft Accident and Incident Investigation, 29 May 2008 (официальный портал АСЕАН: [https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-ON-COOPERATION-RELATING-TO-AIRCRAFT-ACCIDENT-AND-INCIDENT-
INVESTIGATION.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/ASEAN-MEMORANDUM-OF-UNDERSTANDING-ON-COOPERATION-RELATING-TO-AIRCRAFT-ACCIDENT-AND-INCIDENT-INVESTIGATION.pdf) (дата обращения 1 июля 2024 года)).
143. Report of the Ministerial Conference on Aviation Safety in Africa. Abuja, Nigeria, 16-20 July 2012 (EX.CL/758(XXII) (официальный портал Африканского союза:
<https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/4299/EX%20CL%20758%2>

[0\(XXII\)%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#) (дата обращения 1 июля 2024 года)).

144. Reglement No. 07/12-UEAC-006-CM-23 du 22 juillet 2012 portant adoption du Code de l'Aviation Civile des Etats membres de la CEMAC (Journal Officiel de la Republique Gabonaise, 10 decembre 2013, No. 185 Bis).
145. Air Navigation Commission working paper "Development of standards and recommended practices (SARPS), procedures for air navigation services (PANS), regional supplementary procedures (SUPPS), manuals and circulars" (ICAO Doc. AN-WP/8827. 31/10/13).
146. Working paper for Thirteenth Meeting of Civil Aviation Authorities of the South American Region (RAAC/13) "Regional Technical Cooperation Tools for Safety Implementation" (ICAO Doc. RAAC/13-WP/11. 10.11.2013).
147. Minutes of the Sixth Meeting of 195th Session of Air Navigation Commission (AN Min. 195-6. 10/03/14).
148. Resolution adopted by the ICAO Council to mark the 70th anniversary of the signing of the Convention on International Civil Aviation (ICAO C-Dec Extraordinary 20/01/15).
149. Solemn Commitment by African Union Member States to the Implementation of the Yamoussoukro Decision Towards the Establishment of a Single African Air Transport Market by 2017, 30-31 January 2015 (Assembly/AU/Commitment (XXIV)).
150. Report on the ICAO Evaluation of Regional Safety Oversight Organizations. ICAO. November 2017.
151. Application (A) by the State of Qatar "Disagreement on the interpretation and application of the Convention on International Civil Aviation (Chicago 1944) and its Annexes" submitted to ICAO against the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Bahrain, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates on 21/10/2017.
152. Report on the Evaluation of ICAO Standard-Setting Process (EV/2018/01).

153. Decision on the Establishment of a Single African Air Transport Market (Assembly/AU/Dec 676(XXX). 2018).
154. Pacific Aviation Safety Office Strategic Plan 2018-2022. Australia, 2018.
155. Decision de l'UEMOA No. 06/2019/COM/UEMOA portant creation, organisation et fonctionnement de l'Unite Regionale de Supervision de la Securite et de la Surete de l'Aviation Civile de l'UEMOA (URSAC) (UEMOA. Bulletin Officiel. No.105. 2019).
156. Working paper of the 216th Session of the ICAO Council «2018 Report on the Activities of the Evaluation and Internal Audit Office (EAO)» (ICAO Doc. C-WP/14850. 01.02.2019).
157. Working paper of 40th Session of ICAO Assembly “Central American Corporation for Air Navigation Services (COCESNA) 60 years of service to international air transport” (ICAO Doc. A40-WP/483 EX/204. 03/09/19)).
158. Reglement No. 29/19-UEAC-ASSA-AC-CM fixant les regles communes dans le domaine de l'aviation civile et reorganisant l'Agence pour la Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC), 18 decembre 2019.
159. Appeal relating to the Jurisdiction of the ICAO Council under Article 84 of the Convention on International Civil Aviation (*Bahrain, Egypt, Saudi Arabia and United Arab Emirates v. Qatar*), Judgment, I.C.J. Reports 2020.
160. Minutes of the Third Meeting of 215th Session of Air Navigation Commission (AN Min.215-3. 06/10/20).
161. Minutes of the Third Meeting of 217th Session of Air Navigation Commission (AN Min.217-1. 18/05/21).
162. Air Navigation Commission working paper “Managing and reporting format of global challenges reported by planning and implementation regional groups (PIRGS) and regional aviation safety groups (RASGS)” (ICAO Doc. AN-WP/9503. 14.09.2021).
163. Discussion Paper No.1 related to Air Navigation Commission working paper “Managing and reporting format of global challenges reported by planning and

implementation regional groups (PIRGS) and regional aviation safety groups (RASGS)” (ICAO Doc. AN-WP/9503. 12.10.2021).

164. Minutes of the Fourth Meeting of 218th Session of Air Navigation Commission (AN Min.218-4. 28/10/21).

165. Overview of Regulatory and Industry Development in International Air Transport. International Civil Aviation Organization, August 2022.

166. The Global Air Navigation Plan Portal (<https://www4.icao.int/ganpportal/> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

Правовые акты и документы Европейского Союза

1. Case 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A. v. High Authority of the European Coal and Steel Community* (European Court Reports 1957-1958).
2. Case 22/70 *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* (European Court Reports. 1971).
3. Case 167/73, *Commission of the European Communities v. The Republic of France* (European Court Reports 1974).
4. Case 98/80, *Guseppe Romana v. Institut National d'Assurance Maladie-Invalidite* (European Court Reports 1981).
5. Joint cases 209-213/84, *Ministere Public v. Asjes et al.* (European Court Reports. 1986).
6. Single European Act of 28 February 1986 (Official Journal of the European Communities. No. L169. 29.06.1987).
7. Council Directive No. 87/601 on fares for scheduled air services between Member States, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L 374. 31.12.1987).
8. Council Decision No. 87/602 on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987).

9. Council Regulation No. 3975/87 laying down the procedure for the application of the rules on competition to undertakings in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987).
10. Council Regulation No. 3976/87 on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreement and concerted practices in the air transport sector, 14.12.1987 (Official Journal of the European Communities. No. L374. 31.12.1987).
11. Council Regulation No. 2342/90 on fares for scheduled air services, 24.07.1990 (Official Journal of the European Communities. No. L217. 11.08.1990).
12. Council Regulation No. 2343/90 on access for air carriers to scheduled intra-Community air services routes and on the sharing of passenger capacity between air carriers on scheduled air services between Member States, 24.07.1990 (Official Journal of the European Communities. No. L217. 11.08.1990).
13. Joint Cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci v. Italian Republic* (European Court Reports. 1991).
14. Council Regulation No. 2407/92 on licensing of air carriers, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992).
15. Council Regulation No. 2408/92 on access for Community air carriers to intra-Community air routes, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992).
16. Council Regulation No. 2409/92 on fares and rates for air services, 23.07.1992 (Official Journal of the European Communities. No. L240. 24.08.1992).
17. COM (92) 434, 21.10.1992, Communication from the Commission to the Council on air transport relations with third countries (Official Journal of the European Communities. No. C216. 11.08.1993).
18. Joint Cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Federal Republic of Germany and The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others* (References for a preliminary ruling from the Bundesgerichtshof and the High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court) (European Court Reports. 1996).

19. Council Regulation No. 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports, 18.01.1993 (Official Journal of the European Communities. No. L14. 22.01.1993).
20. Opinion 1/94 of the European Court of Justice re: Uruguay Round Treaties (Common Market Law Reports. 1995. No. 1).
21. Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, *Commission of the European Communities v. United Kingdom, Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany* (European Court Reports. 2002).
22. Regulation (EC) No. 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency (Official Journal of the European Communities. No. L240. 07.09.2002).
23. Protocol on the accession of the European Community to the Eurocontrol International Convention relating to Cooperation for the Safety of Air Navigation of 13 December 1960, as variously amended and as consolidated by the Protocol of 27 June 1997, done in Brussels on 8 October 2002 (Official Journal of the European Union. No. L304. 30.9.2004).
24. Council Regulation No. 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Official Journal of the European Communities. No. L1. 04.01.2003).
25. Decision of the Permanent Commission of Eurocontrol No. 98 on provisional application, pending their entry into force, of certain provisions of the Protocol on the Accession of the European Community to the revised Convention, done at Brussels on 10 April 2003 (официальный портал Евроконтроля: <https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/pc/commission-act/cn-decisions-98-en.pdf> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
26. 2515th Council meeting – Transport, Telecommunications and Energy – Luxembourg, 5 June 2003 (9686/03, Presse 146).

27. Council Regulation No. 411/2004 of 26 February 2004 repealing Regulation (EEC) No. 3975/87 and amending Regulations (EEC) No. 3976/87 and (EC) No. 1/2003, in connection with air transport between the Community and third countries (Official Journal of the European Communities. No. L68. 06.03.2004).
28. Regulation (EC) No. 847/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the negotiation and implementation of air services agreements between Member States and third countries (Official Journal of the European Union. No. L157. 30.04.2004).
29. Regulation (EC) No. 549/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 laying down the framework for the creation of the single European sky (the framework Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004).
30. Regulation (EC) No. 550/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the provision of air navigation services in the single European sky (the service provision Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004).
31. Regulation (EC) No. 551/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the organisation and use of the airspace in the single European sky (the airspace Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004).
32. Regulation (EC) No. 552/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 on the interoperability of the European Air Traffic Management network (the interoperability Regulation) (Official Journal of the European Union. No. L96. 31.03.2004).
33. Regulation (EC) No. 2111/2005 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2005 on the establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier, and repealing Article 9 of Directive 2004/36/EC (Official Journal of the European Union. No. L344. 27.12.2005).

34. Case C-382/08, *Michael Neukirchinger v. Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen* (European Court Reports 2011).
35. Regulation (EC) No. 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community (Official Journal of the European Union. No. L293. 31.10.2008).
36. Council Regulation (EC) No 487/2009 of 25 May 2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector (Official Journal of the European Union. No. L148. 11.06.2009).
37. Regulation (EC) No. 1070/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 amending Regulations (EC) No. 549/2004, (EC) No. 550/2004, (EC) No. 551/2004 and (EC) No. 552/2004 in order to improve the performance and sustainability of the European aviation system (Official Journal of the European Union. No. L300. 14.11.2009).
38. Regulation (EU) No. 996/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation and repealing Directive 94/56/EC (Official Journal of the European Union. No. L 295. 12.11.2010).
39. Case C-366/10, *Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. v. Secretary of State for Energy and Climate Change* (Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division) (European Court Reports. 2011).
40. Case C-628/11, *International Jet Management GmbH* (ECLI:EU:C:2014:171).
41. Council Decision of 20 October 2011 on the conclusion of the Agreement on certain aspects of air services between the European Union and the United Mexican States (Official Journal of the European Union. No. L 283. 29.10.2011).
42. EASA Airworthiness Directive No. 2012-0123 of 9 July 2012.

43. Regulation (EU) No. 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries (Official Journal of the European Union. No. L351. 20.12.2012).
44. Commission Regulation (EU) No. 1321/2014 of 26 November 2014 on the continuing airworthiness of aircraft and aeronautical products, parts and appliances, and on the approval of organisations and personnel involved in these tasks (Official Journal of the European Union. No. L362. 17.12.2014).
45. Regulation (EU) No. 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91 (Official Journal of the European Union. No. L212. 22.08.2018).
46. Commission Implementing Regulation (EU) No. 2019/123 of 24 January 2019 laying down detailed rules for the implementation of air traffic management (ATM) network functions and repealing Commission Regulation (EU) No. 677/2011 (Official Journal of the European Union. No. L28. 31.01.2019).
47. Case C-872/19 P, *Bolivarian Republic of Venezuela v. Council of the European Union* (Appeal).
48. EASA Safety Directive No. 2019-01 of 12 March 2019.
49. EASA Airworthiness Directive No. 2019-0051R1 of 25 March 2019.
50. European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities Annual Report. 2019. 4 March 2020.
51. Regulation (EU) No. 2020/696 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 amending Regulation (EC) No 1008/2008 on common rules for

the operation of air services in the Community in view of the COVID-19 pandemic (Official Journal of the European Union. No. L165. 27.05.2020).

52.EASA Safety Directive No. 2020-04 of 25 June 2020.

53.Council Decision (CFSP) No. 2022/335 of 28 February 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilizing the situation in Ukraine (Official Journal of the European Union. No. L57. 28.02.2022).

Правовые акты и документы Евразийского экономического союза

1. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (опубликован на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/pages/displaydocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&entityid=3610> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
2. Решение № 19 Высшего Евразийского экономического совета от 26 декабря 2016 года «Об Основных направлениях и этапах реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств-членов Евразийского экономического союза» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01413542/scd_11042017_19 (дата обращения 1 июля 2024 года)).
3. Решение Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 21 февраля 2017 года (опубликовано на официальном портале Суда ЕАЭС по адресу: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/documents/?PAGEN_1=16&SIZEN_1=20 (дата обращения 1 июля 2024 года)).

4. Консультативное заключение Большой коллегии Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 года (опубликовано на официальном портале Суда ЕАЭС по адресу: https://courteurasian.org/court_cases/eaeu/documents/?PAGEN_1=15&SIZEN_1=20 (дата обращения 1 июля 2024 года)).
5. Решение № 2 Евразийского межправительственного совета от 14 августа 2017 года «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств - членов Евразийского экономического союза в части воздушного транспорта на 2018 - 2020 годы» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01414587/icd_15082017_2 (дата обращения 1 июля 2024 года)).
6. Рекомендация № 37 Евразийской экономической комиссии «О гармонизации законодательства государств-членов Евразийского экономического союза в области гражданской авиации» от 26 ноября 2019 года (опубликована на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
7. Рекомендация № 22 Евразийской экономической комиссии «О согласованных подходах к планированию использования воздушного пространства и организации воздушного движения» от 24 ноября 2020 года (опубликована на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/AllDocuments.aspx#npbdocumentbelongstaxId=%5B%5D> (дата обращения 1 июля 2024 года)).
8. Рекомендация № 39 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 ноября 2019 года «О согласованных подходах по обеспечению справедливой и добросовестной конкуренции и расширению воздушного

сообщения при поэтапном формировании общего рынка услуг воздушного транспорта Евразийского экономического союза» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2%20d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328ebef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610> (дата обращения 1 июля 2024 года)).

9. Распоряжение № 15 Евразийского межправительственного совета от 20 августа 2021 года «О плане мероприятий («дорожной карте») по реализации Основных направлений и этапов реализации скоординированной (согласованной) транспортной политики государств - членов Евразийского экономического союза на 2021 - 2023 годы» (опубликовано на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01429935/err_23082021_15 (дата обращения 1 июля 2024 года)).
10. Отчет Евразийской экономической комиссии за 2020-2023 годы (опубликован на официальном портале ЕАЭС по адресу: https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/807/EEC-Book-2020_2023.pdf (дата обращения 1 июля 2024 года)).

Законодательство и судебная практика Российской Федерации

1. Постановление Правительства Российской Федерации № 367 от 23 апреля 1994 года «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации» (информационно-правовая система «Консультант Плюс»).
2. Воздушный кодекс РФ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12).

3. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации № 396 от 30 июля 2004 года (Собрание законодательства РФ. 2004. № 32).
4. Федеральные авиационные правила производства полетов государственной авиации, утвержденные Приказом Министра обороны Российской Федерации № 275 от 24 сентября 2004 года (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. №№ 47-48).
5. Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации № 138 от 11 марта 2010 года (Информационно-правовая система "Консультант Плюс").
6. Постановление Правительства Российской Федерации № 1283 от 28 ноября 2015 года «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (информационно-правовая система «Консультант Плюс»).
7. Решение Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ14-1451 от 9 февраля 2015 года (Информационно-правовая система «Консультант Плюс»).
8. Решение Верховного Суда Российской Федерации № АКПИ17-31 от 13 марта 2017 года (информационно-правовая система «Консультант Плюс»).
9. Приказ Федерального агентства воздушного транспорта № 429-П «Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» от 25 мая 2018 года (информационно-правовая система «Консультант Плюс»).
10. Письмо Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) № Исх-4963/03 от 10 февраля 2020 года (информационно-правовая система «Консультант Плюс»).

Прочие документы

1. United States Code, Title 49, § 40103 “Sovereignty and use of airspace” (<http://uscode.house.gov/download/download.shtml> (дата обращения: 1 июля 2024 года)).
2. ICAO Doc. Addendum to ATConf/5-WP/17. Attachment B. (2003).
3. The case for liberalizing air traffic control. The ATM Policy Institute. 2016.
4. Report on the Evaluation of ICAO Standard-Setting Process (EV/2018/01).
5. World Civil Aviation Report. Vol. 3. Montreal. 2019.
6. IATA Report “Air Connectivity: Measuring the connections that drive economic growth”. IATA. 2020.
7. Safety Report 2020 (Issued April 2021). Edition 57. International Air Transport Association. Montreal – Geneva. 2021.