

УДК 347.823.1: 338.47: 656.73

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА В ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЦЕЛЯХ

В.Д. БОРДУНОВ, Б.П. ЕЛИСЕЕВ

В статье рассматривается вопрос об использовании воздушного пространства, расположенного над государственной территорией, в хозяйственных целях. Авторы предлагают распространить арендные отношения на воздушное пространство, считая, что государство хорошо осуществляет свое господство над этой частью государственной территории, но плохо им распоряжается с хозяйственной точки зрения. По мнению авторов, государство может и должно научиться зарабатывать на воздушном пространстве путем сдачи воздушных маршрутов авиакомпаниям в аренду. В этом случае у государства появятся доходы, которые дадут ему возможность укрепить безопасность полетов.

Ключевые слова: использование воздушного пространства, хозяйственные цели, аренда, либерализация, открытое небо.

В преамбуле Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ) 1997 года указывается, что кодекс *«устанавливает правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации»*. Далее в п.1 ст.11. ВК говорится, что использование воздушного пространства представляет собой деятельность по перемещению в воздушном пространстве различных материальных объектов – воздушных судов, ракет и других объектов, а также другая деятельность – строительство высотных сооружений; деятельность, приводящая к электромагнитным и другим излучениям; выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость; проведение взрывных работ и тому подобное, т.е. все, что может представлять *угрозу безопасности воздушного движения*.

Главный акцент в кодекс сделан на определении тех, кто может и способен «технически» использовать воздушного пространства – воздушные суда, ракеты и т.п., а также учете угроз воздушному движению, которые ему создаются при осуществлении хозяйственной деятельности на земле. Естественно, что в ВК нет ни слова о хозяйственном использовании воздушного пространства, что вполне понятно. По традиции, еще заложенной в предыдущих кодексах 1932, 1935, 1961 и 1981 и 1997 гг., понимание термина «использование» применительно к воздушному пространству сводилось преимущественно к тому, что использовать воздушное пространство технически способна только авиация, что вполне понятно. Освоение воздушного пространства в интересах человечества произошло с помощью авиации, которая стала главным техническим средством использования воздушного пространства в различных целях. При этом законодатель совсем не обращал внимания на то, что полеты авиации, естественно гражданской, имеют большей частью хозяйственное и коммерческое значение, и они уже давно не осуществляются только ради любопытных зрителей, как это было в начале двадцатого века. Отсутствие какого-либо интереса к этой стороне использования воздушного пространства прослеживается и в Воздушном кодексе 1997 г.

В настоящее время стоит задуматься над тем, продолжать ли слепо следовать традициям или подумать о том, что *de facto* воздушное пространство уже давно используется в хозяйственных целях. В российском воздушном пространстве проложены многочисленные маршруты между городами Российской Федерации, по которым российские авиакомпании осуществляют коммерческие перевозки пассажиров и грузов - это с одной стороны, а с другой, - многие маршруты в регионах заморожены и местные воздушные сообщения отсутствуют. По этим причинам обеспеченность российского населения в воздушных перевозках в регионах не соответствует потребностям в таких перевозках. Возникает вопрос, как заинтересовать российские авиа-

компании в освоении региональных и местных маршрутов, какие юридические препоны нужно устранить, чтобы они были заинтересованы в их коммерческом использовании.

С нашей точки зрения, необходимо от традиционных представлений о «техническом» использовании воздушного пространства, что там де перемещаются некие материальные объекты - воздушные суда, ракеты и что только к этому сводится использование воздушного пространства, необходимо *de jure* признать, что использование воздушного пространства, особенно гражданской авиацией, имеет глубоко хозяйственное значение. Естественно, расширить возможности такого хозяйственного использования воздушного пространства может только государство – собственник российского воздушного пространства путем совершенствования российского воздушного законодательства.

Совершенствовать законодательство можно по разному: либо периодически вносить в него изменения и дополнения, либо признав безуспешность такого подхода и дав объективную оценку эффективности действующих законов и правил по воздушному праву, их соответствия потребностям общества и государства, основательно его реформировать, для чего было бы полезно провести мониторинг российского воздушного законодательства. Такая работа могла бы помочь в отсечении старых, отживших свое правовых конструкций и представлений, сохранить оправдавшие себя правовые подходы и методы к регулированию использования воздушного пространства в интересах авиации гражданского и иного назначения и на этой основе приступить к не фрагментарному, а к системному реформированию российского воздушного законодательства.

Возникает вопрос: умеем ли мы по-хозяйски использовать российское воздушное пространство и что для этого нужно изменить в наших законах, чтобы оно стало более доступным для хозяйственной деятельности гражданской авиации.

Воздушное пространство над государственной территорией уже давно рассматривается и признается международным правом как составная часть территории каждого государства. Сначала в Парижской конвенции 1919 г., а затем в заменившей ее Чикагской конвенции 1944 г. признано, что любое государство обладает полной и исключительной властью в отношении своего воздушного пространства, расположенного над его сухопутной и водной территорией, включая территориальные воды. Эта власть основывается на суверенитете – общепризнанном принципе международного права. Подчиненность суверенного воздушного пространства власти государства была и есть неоспоримым и неопровержимым положением современного международного права. На этом юридическом постулате построена внешняя и внутренняя политика всех государств-членов ООН и ИКАО. Согласно этому постулату суверенное воздушное пространство принадлежит территориальному суверену также как его сухопутная территория, т.е. оно им владеет, распоряжается и пользуется. С этой точки зрения государство выступает как собственник своего воздушного пространства, с которым оно может распоряжаться по своему усмотрению так, как оно этого захочет.

Теперь, как нам представляется, наступила пора рассмотреть вопрос о том, умеет ли российское государство, являющееся собственником своего воздушного пространства, толково распоряжаться дарованным ему богатством и быть настоящим хозяином этой собственности, умеющим извлекать очевидные и немалые выгоды для себя и своего народа. Сейчас этот вопрос стоит ребром - обеспечение интенсивного развития российских транспортных коммуникаций в целом по России связано не только с дорогами, но и с возрождением авиации, обеспечивающей перевозки по региональным и местным воздушным маршрутам. Пусть они будут капиллярными, но перевозки местного значения могли бы стать серьезными вливаниями в федеральные транспортные артерии воздушных перевозок. В настоящее время связь капиллярных пассажирских потоков с федеральными пассажирскими потоками прервана. И это притом, что существует огромная потребность населения малых городов и поселений в местных авиационных перевозках. Пока жители такой глубинки вынуждены добираться до транспортных узлов регио-

нов на перекладных. Местная гражданская авиация таких услуг не предлагает. Ее просто нет и это общеизвестный факт!

Обычно, когда обсуждается вопрос, где найти средства на возрождение местных авиационных линий, то в основном взоры всех обращены к кошельку государства. Именно на этом строятся расчеты и вера в то, что если оно раскошелится, то тогда региональные и местные воздушные линии, наконец, возродятся. По нашему мнению, ждать такой благодати от государства придется долго. На восстановление местных воздушных сообщений требуются огромные средства. Можно было бы их, конечно, заимствовать из стабилизационного фонда и на его средства осуществить национальный проект по возрождению местных воздушных сообщений. Но это самый легкий путь и поэтому мы предлагаем свое видение решения этой проблемы.

С нашей точки зрения, чтобы найти немалые средства на восстановление местных воздушных коммуникаций и решения других проблем российского воздушного транспорта, хозяину неба, т.е. государству нужно отрешиться от трафаретных, стереотипных представлений о том, что, являясь публичным собственником своего воздушного пространства, оно может ничего не делать для его использования в хозяйственном обороте, ограничившись лишь ролью верховного правителя своего воздушного пространства и этим довольствоваться. Проводимая в воздушном пространстве деятельность различного вида авиации обслуживается органами управления воздушного движения и на это уходят огромные средства. Возникает вопрос, где их взять, возможно ли, образно говоря, найти пути самоокупаемости, извлечения государством-собственником воздушного пространства, доходов от нее.

Нам кажется, в двадцать первом веке быть просто полным и безраздельным хозяином своего воздушного пространства недостаточно. Теперь есть примеры другого рода. Многие государства, не забывая об обеспечении своей национальной безопасности, перешли на путь экстенсивного использования своего воздушного пространства в хозяйственных целях. Не ослабляя оборонительные рубежи в воздухе, многие государства предприняли шаги для того, чтобы национальное воздушное пространство стало доступным не только для перевозок, но и открыло его широко для полетов авиации общего назначения (АОН), деловой, любительской, спортивной и иной авиации. Серьезно изменился характер международных воздушных сообщений. Долгое время экономически эти сообщения фактически содержались государствами. В настоящее время все обстоит иначе.

Некоторые государства – США, Канада, страны Евросоюза, члены Андского союза, Индия, Камбоджа, Вьетнам и Лаос, Таманский союз ушли от традиционных представлений о порядке и условиях осуществления международных воздушных перевозок, обычно принятых в практике международных воздушных сообщений. Они открыли свои национальные рынки международных авиаперевозок на началах либерализации и открытого неба и этим добились значительного повышения экономической эффективности эксплуатации международных воздушных сообщений в своих странах и регионах. Правда, на разработку новых подходов к регулированию рынка международных авиаперевозок на принципах либерализации и открытого неба было затрачено много времени. В частности, европейское «открытое небо» страны Евросоюза создавали почти тридцать лет. Теперь Европа пожинает плоды своей кропотливой работы. Благодаря «открытому небу», налицо бум перевозок в Европе. В большом выигрыше оказались европейские пассажиры. Во многих случаях из-за возросшей конкуренции перевозки стали дешевле. Что касается европейских авиакомпаний, то вместе с другими авиакомпаниями из стран, вставших на путь либерализации и «открытого неба», они фактически определяют экономическую погоду на мировом рынке авиаперевозок. Российские перевозчики в этом практически не участвуют. Ведь Россия, к сожалению, находится в стороне от мирового процесса либерализации мирового воздушного транспорта. Чтобы к нему подключиться, необходимо в корне изменить подходы к хозяйственному использованию воздушного пространства.

В настоящее время в таком ракурсе вопрос об этом в Воздушном кодексе и других законах по воздушному праву вообще не рассматривается. Вся история развития российского воздуш-

ного законодательства свидетельствует о другом. В советский период вся сила законов была направлена на утверждение исключительной и безраздельной власти государства в отношении всего того, что происходит в воздушном пространстве, и тех, кто в нем летает и им пользуется. В результате была создана мощная административно-командная система управления использования воздушного пространства различного вида авиацией. Но то, что было оправдано в советский период, несовместимо с нынешними условиями и потребностями авиатранспортного рынка перевозок, интересами других пользователей воздушного пространства – деловой авиации, АОН и других.

Действующее российское воздушное законодательство мало чем отличается от советского законодательства. Весь пафос Воздушного кодекса 1997 г. и принятых в его развитие законов направлен на то, чтобы держать на коротком поводке всех пользователей воздушного пространства, будь то регулярный воздушный транспорт, АОН, деловая, любительская, спортивная, экспериментальная и иная авиация. С таким по духу и букве «казенным» законодательством не то чтобы можно подступиться к рынку, но и взлететь трудно. «Вооруженная» до зубов разного рода запретами и ограничениями система государственного управления не дает развернуться в полную силу полетной деятельности авиации, осуществляемой в гражданских, перевозочных, спортивных, деловых и иных целях. Очень часто выходит, что лучше находящегося на летной стоянке самолета нет. Юридические запреты и ограничения, часто преподносимые как забота о безопасности пользователей воздушного пространства, на деле больше заботятся о безопасности чиновника. Правовая ориентация наших законов на закрытость воздушного пространства тормозит развитие АОН, препятствует появлению парка частных самолетов, мешает работе летных клубов. Все это приковывает и омертвляет огромные авиационные капиталы и ресурсы, оставляет без работы авиапром и сотни тысяч авиационных специалистов. Очевидно, что если и дальше придерживаться запретительно-ограничительной линии в использовании воздушного пространства, то процесс стагнации в сфере авиационной деятельности обеспечен. Поэтому, оставлять в российском воздушном законодательстве все как есть, без коренной его реформы, нельзя.

Сейчас ни экономически, ни юридически российский рынок международных авиаперевозок не вписывается в либеральный рынок авиаперевозок, а, следовательно, он обречен быть периферией мирового рынка авиаперевозок. Не лучше обстоит дело с внутренним рынком авиаперевозок. Здесь властвует стихия. И все это потому, что российское воздушное законодательство до сих пор не является рыночным. Чтобы изменить законодательную ситуацию в сфере воздушного права и направить ее в русло рынка требуется переосмыслить имеющийся опыт регулирования использования воздушного пространства различного вида пользователями, накопленный в советский период и сейчас, и на этой основе разработать и создать новый Воздушный кодекс, который не препятствовал бы развитию рынка, что успешно делает ВК 1997 г., а был бы правовым стимулятором и регулятором рыночных отношений в сфере использования воздушного пространства в целях полетной деятельности разного вида гражданской авиации.

Приведенный ранее опыт перехода к формированию рынка на началах либерализации и открытого неба интересен тем, что проводящие эту политику государства нашли новые, нетрадиционные подходы вовлечения своего воздушного пространства в хозяйственный оборот и создали для этого особые правовые механизмы. Международно-правовой опыт в этой области опирается на национальный, который, в свою очередь, был приобретен и испытан на деле благодаря правовым новациям, открывшим путь к широкому хозяйственному использованию суверенного воздушного пространства всеми заинтересованными эксплуатантами гражданской авиации и воздушного транспорта. И международный, и национальный опыт свидетельствует о том, что государство, выступая собственником воздушного пространства, не должно довольствоваться только безраздельным и ничем не ограниченным властвованием над своим воздушным пространством. Государство должно быть умелым хозяином этого природного богатства.

С юридической точки зрения государство, владея и распоряжаясь своим воздушным пространством, вполне может расширить возможности хозяйственного использования воздушного пространства за счет права пользования, которое образует юридическую триаду прав собственности государства на эту составную часть государственной территории. Не утрачивая и не ущемляя свои права собственности, государство через право пользования может сдавать в аренду или концессию объекты пользования воздушным пространством на определенное время и на его условиях потенциальным арендаторам, концессионерам. Вопрос заключается в том, кто пожелает выступать в этом качестве и что может быть сдано государством в аренду. Такими объектами вполне могут быть федеральные, региональные и местные воздушные маршруты и иные объекты пользования воздушного пространства.

Распространение арендных отношений на воздушные маршруты, а заодно и другие объекты может значительно облегчить поиски государством новых источников доходов для восстановления и возрождения региональных и местных воздушных сообщений. Более того, если государство проведет инвентаризацию своего богатства с точки зрения его хозяйственного использования, то вполне могут обнаружиться другие интересные объекты для аренды. Ими могут быть некоторые части низшего воздушного пространства и использоваться для нужд авиации общего назначения и деловой авиации на условиях договора аренды. Образно говоря, государство может предложить на авиатранспортном рынке своеобразный товар - воздушные маршруты, воздушные трассы, воздушные зоны вокруг аэропортов и другие объекты для аренды или концессии. В итоге воздушное пространство, оставаясь публичной сферой властвования, приобретет статус хозяйственного объекта, от использования которого государство научится извлекать доходы для финансирования достойного содержания и обустройства региональных и местных воздушных линий и надежного аэронавигационного обслуживания полетов по ним. Вполне возможно, что арендные отношения в этой сфере сделают ее привлекательной для инвестиций, станет возможным развитие государственно-частного партнерства, которое в настоящее время для этого наглухо закрыто. Кстати сказать, есть примеры сдачи своей сухопутной территории одним государством другому. В частности, уже давно Финляндия арендует у России Сайменский канал.

Не исключено, что сдача в аренду воздушных маршрутов иностранным авиакомпаниям, к примеру, на Дальнем Востоке, Сахалине, Камчатке и других местах поможет решить проблему дефицита обеспечения перевозок воздушным транспортом его жителей, которыми они в настоящее время обделены. В 2014 году могут прекратиться компенсационные платежи за пролет по транссибирским магистралям, выплачиваемые иностранными авиакомпаниями. Встает вопрос, а что будет им взамен? Как Россия будет использовать свое естественное конкурентное преимущество? Сдача в аренду полетного времени, другие варианты использования аренды в отношении транссибирской магистрали способны компенсировать затраты России на поддержание и обеспечение безопасности полетов по этой трассе. Нам представляется, что выведение использования воздушного пространства из нынешнего состояния, когда государство не очень интересуется и беспокоит, какую пользу можно из него можно реально извлечь, должно способствовать более рачительному и эффективному использованию этой формы государственной собственности на воздушное пространство. Для этого необходимо повернуть российское воздушное законодательство лицом к рынку и открыть воздушное пространство для эксплуатации на началах аренды. Естественно, для этого нужно будет разработать соответствующую нормативную базу и поручить это сделать юристам – специалистам по воздушному праву. Мы также отдаем отчет в том, что хорошими и дельными законы на этот счет могут получиться при широком участии экономистов, финансистов, управленцев, специалистов по УВД и других. Западные страны, совершенствуя свою нормативную базу использования воздушного пространства в хозяйственных целях, привлекли для этого большое число ученых, затратив на это десятки миллионов долларов. Теперь они возвращаются в миллиардах. Совершенно очевидно, что большая открытость и доступность воздушного пространства в хозяйственных целях хоро-

шо окупается и это обстоятельство должно учитываться при совершенствовании российского воздушного законодательства в части, касающейся хозяйственного использования воздушного пространства над российской территорией.

LEGAL PROBLEMS OF USE OF AIR SPACE IN THE ECONOMIC P-URPOSES

Bordunov V.D., Eliseev B.P.

In article the question on use of the air space located over the state territory, in the economic purposes is considered. Authors suggest to extend rent relations to air space, considering that the state well carries out the domination over this part of the state territory, but badly of it disposes from the economic point of view. According to authors, the state can and should learn to earn on air space by delivery of air routes to airlines in rent. In this case at the stage will have incomes which will give chance to it to strengthen safety of flights.

Сведения об авторах

Бордунов Виталий Дмитриевич, 1943 г.р., окончил Российский университет дружбы народов (1971), эксперт ИКАО, эксперт комитета по транспорту Государственной думы, арбитр Международного коммерческого арбитражного суда, кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права РУДН, автор более 200 научных работ, область научных интересов - международное воздушное, космическое, морское право.

Елисеев Борис Петрович, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, ректор МГТУ ГА, автор более 80 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.