

Иглин А.В. К вопросу о системе европейского воздушного права / ПЯТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ВОЗДУШНОМУ ПРАВУ. Научно-практическая конференция, 16 октября 2015 года, Санкт-Петербург: Сборник докладов / Университет ГА. С.-Петербург, 2015. - С.28-34.

Несомненным является факт, что воздушное пространство должно регулироваться согласованно, на основе норм права, аэронавигации, а не политики. Нельзя допустить ограничения указанных постулатов, за исключением случаев военного положения. Большое внимание всем странам следует уделить совместным проектам, для России актуально участие в программах всех международных авиационных организациях, даже в программах региональных центров, участником которых наша страна не является, например, в Евросоюзе. Только при соблюдении указанных условий возможно обеспечение эффективности авиации во всех ее проявлениях.

В зависимости от круга участников, авиационные организации являются универсальными, например Международная организация гражданской авиации (ИКАО), или региональными (ЕКАК, Евроконтроль, АФКАК, АСЕКНА, КОКЕСНА, ЛАКАК, КАКАС)[1].

Систему европейского воздушного права создают нормы интеграционного характера, поскольку в европейских объединениях государств они носят универсальный характер. Наиболее четко авиационную сферу регулируют специализированные организации, хотя основные директивы могут исходить от институтов Евросоюза и органов Совета Европы. В связи с этим, представляется необходимым ответить на ряд вопросов: 1) что собой представляет институциональная структура Евросоюза и какова правовая природа его норм и общеевропейских программ; 2) какова роль в этой структуре региональных авиационных организаций и конференций; 3) в чем сущность программы «Единое небо Европы»; 4) каковы перспективы и задачи в сфере европейского правового воздушного регулирования.

Во-первых, о Евросоюзе. В нем действует единая институциональная структура, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности, осуществляемой для достижения его целей. Институциональная система не является раз и навсегда данной категорией, за время развития Евросоюза она претерпевала изменения, причем немалые, как с точки зрения ее формы, так и содержания.[2]

Институциональная структура ЕС, как и других международных организаций, неоднородна. В нее входят два вида подразделений: институты и органы. Институтами именуются наиболее важные, наделенные властными полномочиями учреждения. Понятие «институт» соответствует статусу основного или главного органа. Остальные называются органами, они помогают проводить политику Евросоюза. Структура Евросоюза состоит из институтов (политических и экономических), учреждений судебной системы и органов (консультативных, вспомогательных, правоохранительных). В настоящее время институциональная структура ЕС состоит из семи важнейших институтов: Европейского Совета, Совета Евросоюза, Европейского Парламента, Европейской Комиссии, Суда Евросоюза, Европейского Центрального Банка и Счетной палаты.

Структура ЕС напоминает структуру внутригосударственного механизма (нормотворческие и исполнительные учреждения, суды). Одной из особенностей институциональной структуры ЕС является независимость институтов ЕС от государств-членов.

Органы Евросоюза обычно разделяют на вспомогательные и консультативные. К первым относится сеть правоохранительных ведомств – Европол, Евроюст, Европейская прокуратура, Европейское ведомство по борьбе с мошенничеством, а также специализированные органы (например, Европейский инвестиционный банк), система агентств (к которым относится и комментируемый ЕВРОКОНТРОЛЬ, а также агентства по охране окружающей среды, по морской безопасности, по обороне, по химическим продуктам и т.п.), ко вторым – Экономический и социальный комитет и Комитет регионов[3].

Во-вторых, о европейских авиационных организациях. ЕКАК [4] создана в 1954, штаб-квартира в Страсбурге, члены ЕКАК — 22 европейских государства. Приём новых членов из числа европейских государств — только с общего согласия всех членов ЕКАК. Цели ЕКАК: содействие сотрудничеству европейских государств в области воздушного транспорта для более эффективного и упорядоченного его развития, обеспечение систематизации и стандартизации общих технических требований к новому авиационному оборудованию, включая аэронавигационное оборудование и систему связи, исследование вопросов безопасности полётов, сбор статистических данных о лётных происшествиях. Высший руководящий орган — Пленарная конференция, высшие исполнительные органы — Координационный комитет и постоянные комитеты. Решения ЕКАК носят рекомендательный характер. ЕКАК сотрудничает более чем с 20 ММАО и МНАО, связанными с воздушным транспортом — ИКАО, ИАТА, ЕАРБ, Евроконтроль, ИКАА и другими — и обязана представлять годовые отчёты консультативной ассамблее Европейского Союза.

Еще одна организация, Евроконтроль [5] создан в 1960, штаб-квартира в Брюсселе, члены — 10 европейских государств. Членство открыто для всех европейских стран при условии согласия всех членов Евроконтроля. Цели Евроконтроля — обеспечение аэронавигации и безопасности полётов, осуществление контроля и координации движения летательных аппаратов гражданской авиации и военно-воздушных сил в верхнем воздушном пространстве над территорией государств — членов Евроконтроля, разработка унифицированных правил полётов и деятельности аэронавигационных служб. Высший руководящий орган — Постоянная комиссия, состоящая из представителей государств в ранге министров гражданской авиации и обороны, высшие исполнительные органы — Агентство по обслуживанию воздушного движения, Комитет управляющих, Секретариат. Евроконтроль сотрудничает с ИКАО, ИАТА и другими международными организациями в области гражданской авиации.

Он работает в целом над «бесшовной», общеевропейской системой организации воздушного движения. Для России нормы Евросоюза в целом и Евроконтроля в частности не носят обязательный характер, но опосредованно могут оказать влияние на развитие в той или иной отрасли. Например, нормы Евросоюза по выхлопам автомобилей ЕВРО-1,2,3,4,5,6 и т.д. распространились по всему миру и используются в нашей стране как стандарты. Тем интереснее исследовать аналогичные по правовой природе регуляторы в сфере воздушного права.

Итак, Еврокомиссия уполномочила Евроконтроль выполнять регуляторские функции в рамках проекта «Единое небо Европы». Евроконтроль координирует и планирует управления воздушным движением для всей Европы, для чего создается система функциональных блоков воздушного пространства Европы. Это включает в себя работу с национальными органами, поставщиками аэронавигационного обслуживания, пользователей гражданских и военных воздушного пространства, аэропортов и других организаций. Его деятельность включает все операции «от ворот к воротам» аэронавигационного обслуживания: стратегическое и тактическое

управление потоком, обучение авиадиспетчеров, региональном управлении воздушным пространством, оборудована устройством безопасности технологий и процедур, и сбор аэронавигационных сборов[6].

ЕАРБ [7] создано в 1952, штаб-квартира в Брюсселе, члены — 20 крупнейших западноевропейских авиакомпаний, осуществляющих около 95% всех воздушных перевозок в Европе. Цели ЕАРБ — изучение проблем улучшения развития коммерческого воздушного транспорта в Европе путём анализа статистических данных, координация работы авиакомпаний — членов ЕАРБ, способствующая противодействию конкуренции со стороны других авиакомпаний при эксплуатации воздушных линий на европейском континенте. ЕАРБ ежеквартально издаёт бюллетени, публикует отчёты и классификации европейских воздушных перевозок, сведения об их сезонных колебаниях, а также данные о развитии внутриевропейских пассажирских перевозок, обзоры всемирного состояния воздушного транспорта и сравнительный анализ его развития в Европе и США. Высший руководящий орган — Ассамблея, высшие исполнительные органы — Генеральный секретариат и Подготовительный комитет.

ЕАСА [8] является агентством Европейского союза по регулированию и исполнению задач в области безопасности гражданской авиации. ЕАСА была создана 15 июля 2002 г., имеет штаб-квартиру в Кёльне. Функционирование организации в полном объёме началось в 2008 г., когда она полностью взяла на себя функции ликвидированных Совместных авиационных властей. Членами агентства стали страны участницы Европейской ассоциации свободной торговли. В зону ответственности ЕАСА входит анализ и исследования в области безопасности, выдача разрешений иностранным авиакомпаниям, консультации при разработке европейского авиационного законодательства, внедрение и отслеживание правил безопасности (включая функции инспектирования в странах-участницах), выдача сертификатов типа на воздушные суда и компоненты, а также разрешительные функции в отношении организаций, занимающихся разработкой, производством и обслуживанием авиационных продуктов. С 2013 года в рамках инициативы «Единое небо Европы» агентство будет заниматься сертификацией функциональных блоков воздушного пространства, в случае если вовлечено более трёх сторон.

КАНСО [9] является глобальным голосом компаний, которые обеспечивают управление воздушным движением. Основанная в 1998 году, она представляет интересы провайдеров аэронавигационного обслуживания во всем мире. Членство разделено на две категории: полноправные члены (любая организация, предоставляющая аэронавигационные услуги) и ассоциированные члены (любая другая организация, такая как поставщики товаров и услуг обширной аэронавигационной отрасли и академическим учреждениям, а также эксплуатационные агентства). Региональная деятельность составляющих КАНСО стремится выработать единообразные отраслевые механизмы и решить ключевые проблемы отрасли. В то время, как КАНСО располагается в Нидерландах, за пределами Амстердамского аэропорта Схипхол, организация также поддерживает Европейский региональный офис в Брюсселе. Другие регионы КАНСО – Африка/Азия/Тихий океан, Америка, а также Евразия, которая включает множество стран, которые были прежде в составе СССР. КАНСО стал главной силой в преодолении различий между инструкциями аэронавигационного обслуживания и условием обслуживания, и признан как основной орган для потребителя аэронавигационных услуг.

В-третьих, подробнее о программе «Единое небо Европы». Концепция «Единое европейское небо» представляет собой амбициозную инициативу по реорганизации архитектуры европейской системы управления воздушным движением. Ее основная

цель заключается в обеспечении будущих стремительно возрастающих потребностей в вопросах пропускной способности, обеспечения безопасности полетов и охране окружающей среды. Фактически данная инициатива призвана обеспечить организацию воздушного пространства и аэронавигации в Европе не на местном, а на региональном уровне. С географической точки зрения, несмотря на то, что главным законодателем инициативы «Единое европейское небо» выступает Европейский Союз, она не ограничивается его границами[10].

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

Формирование единого европейского авиационного пространства, которое объединит достаточно разные по уровню развития и условиям функционирования воздушные территории почти 60 европейских держав с населением более 800 млн. человек – приоритетная цель внешней политики Европейского Союза в сфере авиации. Важным этапом ее реализации стало подписание в 2006 году всеобъемлющего многостороннего авиационного соглашения о создании единого авиационного района в Европе (ЕСАА) между ЕС и его странами - членами и десятью соседними государствами. Ключевым моментом данного соглашения является юридическое обеспечение процесса распространения инициативы «Единое европейское небо» на всех участников ЕСАА, которая позволяет совершать полеты в любую страну – участницу соглашения без каких-либо ограничений относительно выбора маршрута и количества (частоты) полетов, а также предоставляет возможность реализации таких полетов любой из авиакомпаний стран - участниц соглашения.

Основополагающие принципы, заложенные в основу «Единого европейского неба», в частности, такие как создание функциональных блоков воздушного пространства, в зависимости от потоков воздушного движения, а не от национальных границ, или эффективное использование правил гибкого использования воздушного пространства, что позволяет в соответствии с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО) развивать тесное сотрудничество между военными и гражданскими пользователями воздушного пространства, могут быть полезными для многих стран - участниц переговорного процесса, связанных с поиском путей повышения эффективности использования своего воздушного пространства.

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

В этом плане в 2008 году Соглашение было дополнено путем принятия пакета актов «Единое европейское небо II», которые закрепили в ЕЕН 9 таких функциональных блоков воздушного пространства, или зон контроля.

А правила использования воздушного пространства применяются при тесном сотрудничестве между военными и гражданскими его пользователями. Тоже

«революционная» норма, поскольку военные пользователи принадлежат к различным государствам и заинтересованы не раскрывать перед иностранными «партнерами» своих планов по использованию воздушного пространства (со «своими» тесно сотрудничать несложно)[11].

Функционирование единого авиационного пространства очень позитивно оценивается ЕС, поскольку оно не только создает оптимальные условия для более интенсивного развития европейского сектора авиации и увеличения количества пассажиров, которые могут активно путешествовать без каких-либо визовых ограничений. Косвенно функционирование единого авиационного пространства содействует развитию смежных секторов европейской экономики, что в нынешних условиях мирового экономического кризиса является немаловажным фактором стабилизации социально экономической ситуации в странах региона. Кроме того, функционирование единого авиационного пространства позволяет создать оптимальные условия процессу либерализации единого воздушного пространства в условиях глобализации. При этом официальными лозунгами этого процесса являются: а) обеспечение одинаковых правил игры на общем рынке; б) усиление безопасности на общеевропейском уровне; в) модернизация регуляторной среды, в частности управление воздушным движением; г) борьба с изменениями климата (контроль за вредными выбросами)[12].

Вместе с тем, старт данной программы затягивается. Это происходит как по объективным[13], так и по субъективным[14] причинам. Проект «Единое европейское небо» должен был стартовать в 2012 году, однако произошедший сбой в воздушном движении показывает, что так долго ждать нельзя. По идее, с приходом «бесшовной» (без учета границ) системы аэронавигации в Европу выпрямятся воздушные трассы, что позволит экономить топливо. Роль EASA, которое до сих пор занимается только вопросами летной годности воздушных судов, также возрастет. Но это только в теории. На практике же пока ничем не объяснимые «зигзагообразные» воздушные трассы обходятся авиакомпаниям в десятки и сотни миллионов долларов лишнего топлива, а при возникновении любой сложной ситуации, воздушное движение просто парализуется из-за неспособности внести простейшие изменения в расписания[15].

Пока же отдельные европейские страны формируют собственные «суб-европейские» центры Управления воздушным движением. Как сообщалось в 2012 г., Польша и Литва, будучи готовы присоединиться к Концепции «Единое европейское небо», намерены подписать отдельное соглашение о создании Балтийского воздушного центра. Предполагается, что он даст экономический эффект, повысит безопасность воздушного движения и улучшит состояние охраны окружающей среды. В перспективе стороны рассчитывают, что к ним присоединятся и другие страны Балтии, а также Украина, Беларусь и Калининградская область России[16].

Главенствующая роль Европейского Союза на региональном авиационном рынке обусловлена способностью сообща противостоять вызовам глобализации и обеспечивать быстрое развитие отрасли.

Наконец, в-четвертых, в связи с изложенным, в науке воздушного права следует сформулировать и развивать следующие постулаты:

- транснациональность воздушного права, сближение норм национального и европейского воздушного права в сочетании с режимом деррогации;
- интеграционность европейского воздушного права в сочетании с внутринациональной атрибутивностью его норм;
- стандартизованность европейского воздушного права в сочетании с рецепцией его нормами международного воздушного права;
- унификация правил воздушной перевозки в сочетании с императивностью;

- гармонизация национальной и европейской систем организации воздушного движения;
- глобализация как фактор развития современного воздушного права;
- универсальность нормативов в европейском воздушно-правовом регулировании в сочетании с единством публичного, частного и процессуального воздушного права;
- открытость европейского воздушного пространства.

РФ следует активно участвовать в реализации международно-правовых и европейско-правовых режимов как элементов системы воздушного права и процесса: режим свободы воздуха; режим монопольного суверенитета государства над своим воздушным пространством; режим равенства европейских государств при разрешении воздушных споров; режим поддержания, а равно восстановления международной безопасности в сфере авиации, не связанный с использованием вооруженных сил; режим европейского воздушного (в том числе аэронавигационного) контроля; режим полисистемной ответственности в гражданской авиации; меры по укреплению доверия в сфере авиации.

Библиографический список:

1. Институт воздушного права (<http://www.aerohelp.ru/>)
2. Капустин А.Я. Общая характеристика основных принципов институциональной системы Европейского Союза // Известия Вузов. Правоведение. 2000. № 1. С. 219.
3. См. подробнее: Иглин А.В. Статус Евросоюза, его институтов и органов (проблемы и перспективы). Saarbrucken: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG, 2011.
4. Европейская конференция гражданской авиации (официальный сайт - <https://www.ecac-ceac.org/>)
5. Европейская организация по безопасности воздушной навигации (официальный сайт - <http://www.eurocontrol.int/>)
6. См. подробнее: <http://www.eurocontrol.int/dossiers/fabs>.
7. Европейское бюро воздушных исследований (информация по: Зимовец А.В. Международные транспортные операции. Конспект лекций. Таганрог: Издательство ТИУиЭ, 2008.)
8. Европейское агентство авиационной безопасности (официальный сайт: <http://easa.europa.eu/>)
9. Организация гражданского аэронавигационного обслуживания (официальный сайт: <https://www.canso.org/>).
10. Слипченко А.В. Программа «Единое европейское небо» как фактор углубления сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом [Текст] / А.В. Слипченко // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). – Пермь: Меркурий, 2012. – С. 146.
11. Малеев Ю. Единое региональное небо: концепция и реальность. ТРЕТЬЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ВОЗДУШНОМУ ПРАВУ. Научно-практическая конференция: Сборник докладов / Университет ГА С.-Петербург, 2013 – С.22-27.
12. Слипченко А.В. Программа «Единое европейское небо» как фактор углубления сотрудничества между Украиной и Европейским Союзом [Текст] / А.В. Слипченко // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). – Пермь: Меркурий, 2012. – С. 147-148.

13. Извержение вулкана Эйяфьядлайёкюдль 14 апреля 2010 года привело к выбросу в атмосферу больших объемов вулканического пепла, что привело к масштабному нарушению движения коммерческих авиарейсов по всей территории северной Европы (прим. автора).

14. В рамках этого проекта Глобальной навигационной спутниковой системе (GNSS) еще предстоит рассмотреть две основные проблемы, касающиеся внедрения GNSS и включающие вопросы развития инфраструктуры GNSS с использованием многочисленных спутниковых созвездий и вопросы понижения уязвимости сигналов GNSS различными источниками помех (прим. автора).

15. <http://finam.info/news/ctanet-li-edinim-nebo-evropi>.

16. См.: Летувос ритас. 17 июля 2012 года.

Сведения об авторе:

Иглин Алексей Владимирович. Доцент кафедры летной эксплуатации и безопасности полетов Ульяновского высшего авиационного училища гражданской авиации (УВАУ ГА), к.ю.н., профессор РАЕ.