

## К ВОПРОСУ О МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ О ВОЗДУШНОМ СООБЩЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\*

### Кудинов Алексей Сергеевич

Научный сотрудник Института философии и права СО РАН (Новосибирск),  
кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0001-9223-7678,  
e-mail: kudinov-as@mail.ru

### Кудряшова Анастасия Максимовна

Аспирант кафедры международного права Московского государственного института  
международных отношений (университета) МИД Российской Федерации (Москва),  
ORCID: 0000-0003-1540-7519, e-mail: anastasia.sharonina@gmail.com

### Алексеев Максим Александрович

Магистрант Московского государственного института  
международных отношений (университета) МИД Российской Федерации (Москва),  
ORCID: 0000-0001-5071-0762, e-mail: alekseevx@mail.ru

*Проанализирован массив действующих соглашений о воздушном сообщении, заключенных Россией (СССР) с зарубежными странами, а также протоколы переговоров, меморандумы о взаимопонимании и прочие документы, фиксирующие результаты контактов между авиационными властями. Определены количественные контуры современной системы соглашений о воздушном сообщении России и проведена классификация государств по количеству свобод воздуха, предоставляемых назначенным авиаперевозчикам при воздушном сообщении с Российской Федерацией. Сделан вывод о том, что у России остается большой задел для дальнейшей либерализации воздушного сообщения в части увеличения коммерческих прав, предоставляемых как иностранным, так и российским авиаперевозчикам, осуществляющим международные воздушные перевозки. Раскрыты и проанализированы проблемы международно-правового характера, затрудняющие сотрудничество российских и зарубежных авиационных властей. Ряд действующих соглашений о воздушном сообщении требует ревизии по причине того, что в них отсутствуют ясно сформулированные положения о предоставляемых свободах воздуха, содержатся неактуальные маршруты полетов, устаревшие положения о назначенных перевозчиках, а также языковые и терминологические недочеты. Предложены рекомендации по активизации процесса обновления соглашений, решению проблемы, связанной с возмездностью использования транссибирских маршрутов для целей международных авиасообщений, решению проблемы отсутствия свободных слотов в зарубежных аэропортах для российских авиаперевозчиков. Обосновывается необходимость упростить процедуру заключения соглашений с помощью модельного соглашения о воздушном сообщении, утверждаемого постановлением Правительства РФ.*

*Ключевые слова:* международное воздушное право, авиация, воздушное сообщение, соглашение о воздушном сообщении, свобода воздуха, коммерческие права

*Для цитирования:* Кудинов А. С., Кудряшова А. М., Алексеев М. А. К вопросу о модернизации системы международных соглашений о воздушном сообщении Российской Федерации // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2020. № 5. С. 23–32. DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-23-32>.

\* Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук.

## ON THE MODERNIZATION OF THE RUSSIAN AIR SERVICES AGREEMENTS

### Kudinov Aleksey

Researcher, Institute of Philosophy and Law, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (Novosibirsk), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0001-9223-7678, e-mail: kudinov-as@mail.ru

### Kudryashova Anastasia

Post-graduate, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0000-0003-1540-7519, e-mail: anastasia.sharonina@gmail.com

### Alekseev Maksim

Master student, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow), ORCID: 0000-0001-5071-0762, e-mail: alekseevx@mail.ru

*The authors present the results of a thorough analysis of Russian air service agreements in force, as well as agreed minutes, memoranda of understanding and other documents recording the results of negotiations between aeronautical authorities. The article depicts the quantitative characteristics of the modern Russian system of air service agreements and classifies states-partners of the Russian Federation with respect to air traffic on the basis of the number of freedoms of the air granted to designated carriers. The authors conclude that Russia has a groundwork for further liberalization of air traffic in terms of increasing commercial rights granted to both foreign and Russian air carriers engaged in international air traffic. However, there exist some legal problems that complicate the cooperation between Russia and foreign aeronautical authorities. A number of existing air service agreements need to be revised due to the fact that they do not provide for clear provisions on the freedoms of the air or contain some obsolete flight routes and outdated provisions on designated carriers. Besides, some agreements lack linguistic accuracy. The authors propose several recommendations on how to enhance the process of updating agreements, modernize the existing system of the utilization of Trans-Siberian air routes, and solve the problem of the lack of free slots at foreign airports for Russian air carriers. In addition, they make a proposition to simplify the law-making process concerning air service agreements by means of a model agreement on air traffic that might be approved by a resolution of the Government of the Russian Federation.*

*Key words: international aviation law, aviation, air traffic, air service agreement, freedoms of the air, commercial rights*

*For citation: Kudinov A., Kudryashova A., Alekseev M. (2020) On the modernization of the Russian air services agreements. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 5, pp. 23–32, DOI: <https://doi.org/10.34076/2219-6838-2020-5-23-32>.*

Гражданская авиация является важнейшим элементом мировой экономики, который способствует развитию сопутствующих отраслей и оказывает положительное воздействие на экономический рост в целом. Обширная территория Российской Федерации обуславливает высокую значимость авиации для обеспечения связанности городов и включенности населения в транспортную систему. Другим аспектом является транзитный потенциал страны, который обусловлен расположением России вдоль транспортных путей, связывающих европейские и дальневосточные государства. Россия играет важную роль в мировой системе воздушного транспорта и обладает большим потенциалом для участия своих авиапредприятий на международных рынках авиаперевозок<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Баталов А. А. Проблемы современного международно-правового регулирования воздушных сообщений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4.

Согласно Транспортной стратегии Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р, в задачи, направленные на «интеграцию в мировое транспортное пространство и реализацию транзитного потенциала страны», входит создание условий для увеличения объемов транзитных пролетов авиакомпаний третьих стран по транссибирским, трансполярным, кроссполярным и другим маршрутам воздушного пространства России, соединяющим Европу с Восточной и Юго-Восточной Азией, а также Северную Америку с Южной и Юго-Восточной Азией. Решение этих амбициозных задач должно сопровождаться совершенствованием правовых норм и институтов, регулирующих международные авиаперевозки. Работа в этом направлении затрудняется рядом проблем правового характера, которые существуют в отношениях России с другими государствами в области воздушного сообщения. Длительность существования отдельных проблем обусловлена разнонаправленностью позиций заинтересованных сторон и сложностью совмещения внешнеполитических и экономических интересов государства и рыночных интересов авиаперевозчиков. В статье предпринята попытка определить контуры действующей системы международных соглашений о воздушном сообщении (СВС) с участием России и сформулировать предложения по ее модернизации.

Процедура установления международных воздушных сообщений является многоступенчатой. Первым этапом выступает получение специального разрешения (санкции) государства, над территорией или на территорию которого осуществляются регулярные международные воздушные сообщения (ст. 6 Чикагской конвенции)<sup>1</sup>. С этой целью государства вступают в переговоры и заключают соглашения о воздушном сообщении. В них определяются условия выполнения международных перевозок (объем перевозок, провозные емкости, тарифы) и те права, которые договаривающиеся государства предоставляют друг другу в целях установления и обеспечения воздушного сообщения. К данным правам, называемым «коммерческими правами», или «свободами воздуха», относятся право выполнять полеты по определенным в соглашении договорным линиям, которые каждая из сторон предоставляет авиакомпаниям, назначенным другой стороной, а также право на осуществление перевозок при полетах по договорным линиям на определенных соглашением условиях. Договорные линии включают в себя четыре категории пунктов посадки: пункты на своей территории, промежуточные пункты в странах, лежащих на маршруте полетов, пункты на территории партнера по соглашению, пункты в третьих странах за пределами территории партнера по соглашению. В зависимости от комбинации маршрутов между этими пунктами и возможности осуществлять в них посадку / высадку пассажиров или погрузку / выгрузку грузов принято выделять девять свобод воздуха – от самой распространенной первой свободы в виде права пролета территории иностранного государства без посадки до наиболее редкой в виде права осуществления внутренних перевозок на территории иностранного государства (каботажные воздушные перевозки).

В мире насчитывается несколько тысяч двусторонних СВС между государствами, и практика их заключения продолжается<sup>2</sup>. По расчетам Э. Х. де Аречаги, чтобы установить всеобъемлющий правовой режим международных воздушных сообщений, основанный на двусторонних соглашениях между 150 государствами, понадобится заключить не менее 11 тыс. таких соглашений. В связи с этим автор иронизирует, что самой острой проблемой международных воздушных сообщений является нехватка чернил, а не нефти<sup>3</sup>.

К 2020 г. Россией заключено 142 СВС с иностранными государствами, а также со специальными административными районами Китая – Макао и Гонконгом<sup>4</sup>. Около 30 из них было заключено в 1970-е гг., более 50 – в 1990-е гг.

<sup>1</sup> Конвенция о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/chicago\\_conv.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/chicago_conv.pdf) (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Руководство ИКАО по регулированию международного воздушного транспорта. С. 2.0-1. URL: [https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626\\_ru.pdf](https://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/Doc%209626_ru.pdf) (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Аречага Э. Х. де. Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. С. 363.

<sup>4</sup> Далее в целях упрощения мы будем включать их в число государств.

Соглашения являются двусторонними, как и в большинстве случаев связанные с их заключением переговоры между авиационными властями. Исключение составляют скандинавские страны (Дания, Норвегия, Швеция), при переговорах с которыми используется многосторонний формат, что обусловлено функционированием единой скандинавской авиакомпании SAS (*Scandinavian Airlines System*)<sup>1</sup>.

Степень развития воздушного сообщения зависит от предоставляемых сторонами свобод воздуха. В группу стран, в СВС с которыми закреплено две свободы воздуха, входят 12 государств: Великобритания, Гана, Ирак, Йемен, Камерун, Кипр, Сенегал, Сомали, Тунис, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чехия. С государствами в этой группе установлено авиасообщение, в рамках которого используются третья и четвертая свободы воздуха, предоставляющие сторонам право принимать на борт на территориях обеих стран пассажиров, почту, грузы для перевозок с коммерческими целями.

В группу стран, в СВС с которыми закреплено три свободы воздуха, входят 40 государств: Афганистан, Бангладеш, Буркина-Фасо, Бурунди, Гвинея, Гвинея-Бисау, Гренада, Демократическая Республика Конго (Заир), Джибути, Замбия, Зимбабве, Испания, Италия, Кабо-Верде, Конго, Кот-д'Ивуар, Кувейт, Либерия, Ливан, Маврикий, Мадагаскар, Малайзия, Мальдивские Острова, Мальта, Марокко, Мексика, Мозамбик, Мьянма, Нигерия, Португалия, Руанда, Румыния, Сейшельские Острова, Сингапур, Танзания, Того, Чад, Экваториальная Гвинея, Ямайка, Япония. В этой группе сторонам обычно предоставляются вторая, третья и четвертая свободы воздуха. Вторая свобода позволяет авиаперевозчику производить посадку воздушного судна на территории договаривающегося государства с некоммерческими целями. Специфический набор прав характерен для СВС СССР – Румыния 1976 г.<sup>2</sup>, в котором установлены ограниченная первая, а также третья и четвертая свободы воздуха. Ограниченность первой свободы воздуха связана с тем, что маршруты пролета румынскими авиаперевозчиками над территорией СССР уже не актуальны. Право посадок с некоммерческими целями на территории двух стран в СВС не предусмотрено.

В группу стран, в СВС с которыми закреплено четыре свободы воздуха, входят 83 государства: Австрия, Азербайджан, Албания, Алжир, Ангола, Аргентина, Армения, Бахрейн, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бенин, Босния и Герцеговина, Бруней, Венгрия, Венесуэла, Вьетнам, Германия, Гонконг, Греция, Грузия, Дания, Египет, Израиль, Индия, Индонезия, Иордания, Иран, Ирландия, Исландия, Казахстан, Камбоджа, Катар, Кения, Киргизия, Китай, Куба, Лаос, Ливия, Литва, Люксембург, Мавритания, Макао, Мали, Молдова, Монголия, Намибия, Непал, Нидерланды, Никарагуа, Новая Зеландия, Норвегия, ОАЭ, Оман, Пакистан, Панама, Польша, Республика Корея, Сан-Томе и Принсипи, Саудовская Аравия, Северная Македония, Сирия, Словакия, Словения, Судан, Сербия, Сьерра-Леоне, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Уругвай, Филиппины, Финляндия, Франция, Хорватия, Чили, Швеция, Шри-Ланка, Эстония, Эфиопия, ЮАР. Это, как правило, классический набор свобод воздуха, включающий первую (право пролета), вторую (право остановок с некоммерческими целями), третью и четвертую (право остановок с коммерческими целями) свободы воздуха. В соглашениях с Бенином, Ливией, Мавританией, Мали, Никарагуа, Сан-Томе и Принсипи, Сьерра-Леоне, Эфиопией вместо первой свободы закреплена пятая свобода воздуха. Пятая свобода воздуха позволяет перевозить пассажиров и грузы из одного иностранного государства в другое при полете в свою страну.

В группу стран, в международных соглашениях с которыми закреплено пять свобод воздуха, входят лишь семь государств<sup>3</sup>. Для этих стран характерен набор прав с первой по пятую свободы воздуха. При этом для пяти из них (Австралия, Бразилия,

<sup>1</sup> Agreed minutes between the Governments of Denmark, Norway and Sweden, and a delegation representing the aeronautical authorities of the Russian Federation, 30 May 2012. URL: <https://favt.ru/public/materials//e/9/f/2/6/e9f26c40a819a21ee8733aa47b7661f5.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Социалистической Республики Румыния о воздушном сообщении от 22 декабря 1976 г. URL: <http://www.kaznachey.com/doc/bL1LANK83QN/> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> В эту группу мы не включили страны, в СВС с которыми пятая свобода воздуха хотя и формулируется, но сопровождается оговоркой о том, что подлежит отдельному согласованию авиационными властями.



США, Таиланд, Швейцария) пятая свобода напрямую закреплена в СВС и не требует последующего согласования авиационными властями. В случае с Канадой и КНДР она не закреплена в основной части СВС, но отражена в приложении к договору в виде конкретных маршрутов, на которых предоставляется сторонам. Важно учитывать, что даже в тех случаях, когда не требуется дополнительных согласований по вопросу предоставления пятой свободы воздуха, она, тем не менее, не носит абсолютного характера, так как пункты в третьих странах должны впоследствии согласовываться и не исключено, что стороны могут не достичь договоренности по поводу конкретного пункта.

По нашим подсчетам, не менее чем с 65 государствами в СВС и иных документах, фиксирующих договоренности по вопросам воздушного сообщения, предусмотрена возможность согласования авиационными властями пятой свободы воздуха для российских авиаперевозчиков и взаимно для авиаперевозчиков иностранного государства. В совокупности она согласована Россией с 30 государствами. К ним относятся Бенин, Германия, Гонконг, Дания, Демократическая Республика Конго (Заир), Индия, Иордания, Испания, Канада, Киргизия, Китай, КНДР, Куба, Мозамбик, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, ОАЭ, Пакистан, Республика Корея, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины, Финляндия, Чад, Чехия, Швейцария, Швеция, Япония. В большинстве случаев речь ведется о согласовании пятой свободы воздуха в части грузовых авиаперевозок. Для пассажирских авиаперевозок пятая свобода воздуха согласована Россией с 17 из приведенных стран.

Не во всех случаях предоставление пятой свободы осуществляется в двустороннем режиме. Например, в договоренностях между СССР и государством Бенин указаны конкретные пункты, на которых советским перевозчикам предоставляется пятая свобода воздуха, тогда как для государства Бенин пункты на территории СССР не определены. Аналогичная ситуация имеет место в договоренностях СССР с Демократической Республикой Конго и Республикой Чад. Использование пятой свободы имеет экономический смысл, когда речь идет преимущественно о грузовых перевозках (Дания, Испания, Нидерланды, Япония).

Набор из двух свобод воздуха является архаичным и присущ только соглашениям, заключенным в период с 1956 по 1980 г. Закрепление трех свобод воздуха имело место до 1991 г. В соглашениях, заключенных после распада СССР, как правило, используется классический набор из четырех свобод. Пять свобод воздуха в основном закреплены в соглашениях 1990-х гг.

Все соглашения устанавливают запрет на осуществление каботажных перевозок, основанных на восьмой и девятой свободах воздуха. Авиаперевозчикам одной стороны не разрешается принимать на борт пассажиров, груз и почту для перевозки между пунктами на территории государства другой стороны. На практике имеет место так называемый скрытый каботаж, широко распространенный в деловой авиации<sup>1</sup>.

Во взаимоотношениях с 20 государствами свободы воздуха, согласованные в тексте СВС, не являются окончательными. К таким государствам относятся Великобритания, Дания, Демократическая Республика Конго (Заир), Индия, Иордания, Испания, Киргизия, Китай, Куба, Латвия, Мозамбик, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, ОАЭ, Пакистан, Чехия, Швеция, Эфиопия, Япония.

Отличия могут быть в сторону как фактически большего количества свобод воздуха, так и меньшего. Например, в СВС Россия – Индия 1998 г. закреплены четыре свободы воздуха<sup>2</sup>, тогда как на практике предоставлены пять (пятая свобода предоставляется Индией на маршруте между Дели и Сингапуром)<sup>3</sup>. Чехия предоставляет российским

<sup>1</sup> Малеев Ю. Н. Девятая «свобода воздуха» или скрытый каботаж // Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 63–70.

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии о воздушном сообщении от 21 декабря 1998 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901855209> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the Republic of India, 18 January 2019. URL: <https://favt.ru/public/materials//9/e/e/2/e/9ee2ec1f94bac0d960cd643083f0532a.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

авиаперевозчикам седьмую свободу воздуха для грузовых перевозок, что является уникальным случаем в современной российской практике<sup>1</sup>. Седьмая свобода воздуха позволяет российским перевозчикам перевозить грузы между пунктами на территории Чехии и пунктами в третьих странах без посадок в России.

Несовпадение объема прав, предоставленных авиаперевозчикам по СВС, и объема прав, фактически согласованных между авиационными властями, на наш взгляд, является проблемой. Речь идет о противоречии между документом межгосударственного (межправительственного) характера и документом межведомственного характера. Ситуация такова, что представленные в открытом доступе тексты СВС могут быть неактуальны в части свобод воздуха, а фактическую роль источника обязательств в области воздушного сообщения играют меморандумы о взаимопонимании и прочие документы межведомственного характера. Например, в 1967 г. СВС СССР – Дания 1956 г. было дополнено правом авиаперевозчиков обеих стран осуществлять технические посадки, а для «Аэрофлота» – осуществлять пролет территории Дании без посадки<sup>2</sup>. Усеченное право беспосадочного пролета территории СССР было предоставлено датским перевозчикам в 1987 г.<sup>3</sup> При этом на современных переговорах стороны ссылаются не на первоначальное СВС 1956 г. или дополнительные протоколы к нему, а на согласованный протокол переговоров от 8 июля 1998 г., которым российским авиаперевозчикам предоставляется право осуществлять беспосадочный пролет территории трех скандинавских стран и осуществлять посадки с некоммерческими целями<sup>4</sup>.

С некоторыми государствами соглашение о воздушном сообщении не заключено, но воздушное сообщение установлено. В этом случае свободы воздуха, позволяющие осуществлять коммерческие перевозки между государствами, предоставляются на основании административных разрешений авиационных властей или специальных временных договоренностей. Административные разрешения приняты в отношении российских авиаперевозчиков властями Перу и Латвии в отсутствие действующих СВС. Временные договоренности до момента вступления в силу СВС действуют в случае Черногории. Вместе с тем наличие действующего соглашения еще не свидетельствует о фактическом авиасообщении с государством, как в случае, например, со многими странами Африки и Южной Америки. С рядом стран авиасообщение активно поддерживается и на государственном уровне предпринимаются попытки его развития: проводятся переговоры авиационных властей, СВС поддерживаются в актуальном состоянии, обсуждаются вопросы увеличения количества назначенных перевозчиков, провозных емкостей и частоты рейсов (примером служат отношения с Грецией, Германией, Таиландом и др.).

Ключевым понятием для развития авиасообщения является «либерализация», представляющая собой процесс снятия ограничений по количеству предоставляемых свобод воздуха, назначенных авиаперевозчиков, пунктов назначения и частоте рейсов, установленных в действующих СВС. Общеизвестно, что либерализация воздушного сообщения способствует повышению конкуренции на маршрутах, что в свою очередь влечет снижение цен на авиабилеты и улучшение сервиса.

В рамках переговорного процесса Россия выступает за взаимную либерализацию авиасообщения, но эти инициативы не всегда находят отклик у зарубежных партнеров. Кроме того, Россия развивает практику одностороннего снятия ограни-

<sup>1</sup> Memorandum of Understanding (Delegations representing the Aeronautical Authorities of the Czech Republic and the Russian Federation), 4 September 2014. URL: <https://favt.ru/public/materials//d/0/b/5/4/d0b-54ca4760f42bd5fd22fe59c80b2a1.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Дании о воздушном сообщении от 31 марта 1956 года и Протоколу к этому Соглашению от 31 марта 1958 года (Москва, 27 января 1967 г.). URL: <https://favt.ru/deyatelnost-mezhdunarodnaja-deyatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana/?id=1720> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Дополнительный протокол к Соглашению между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Дании о воздушном сообщении от 31 марта 1956 года (Москва, 30 марта 1987 г.). URL: <https://favt.ru/deyatelnost-mezhdunarodnaja-deyatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana/?id=1720> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>4</sup> Agreed minutes between the Governments of Denmark, Norway and Sweden, and a delegation representing the aeronautical authorities of the Russian Federation, 9 November 2017. URL: <https://favt.ru/public/materials//f/6/3/1/b/f631bcd4db49f861a2aee960237871f5.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

чений в отдельных аэропортах страны вплоть до предоставления иностранным перевозчикам пятой свободы воздуха (аэропорты Сочи, Калининграда, Владивостока и Улан-Удэ)<sup>1</sup>. Например, уведомления об этом решении были сделаны на переговорах с Индией в 2014 г.<sup>2</sup>, Грецией в 2015 г.<sup>3</sup>, Великобританией в 2016 и 2017 гг.<sup>4</sup> В 2019 г. Министерство транспорта РФ объявило о предоставлении режима «открытое небо» в аэропорту Пулково Санкт-Петербурга<sup>5</sup>. Данная инициатива пока не получила однозначной оценки с точки зрения регулирования рынка авиаперевозок. Подобные меры должны учитывать интересы национальных авиаперевозчиков и других аэропортов, в которых режим снятия ограничений не предоставляется. В связи с этим государство должно обозначить в национальной Транспортной стратегии принципы, задачи и конкретные мероприятия в рамках либерализации авиасообщения с иностранными государствами.

Действующие СВС, заключенные СССР в 1950–1960-е гг., нуждаются в ревизии, так как во многом не отвечают современным тенденциям развития авиации. Приведем основные проблемные аспекты.

1. *Отсутствие ясно сформулированных положений о предоставляемых свободах воздуха.* Обычно предоставляемые назначенным перевозчикам коммерческие права напрямую закреплены в тексте СВС, но в соглашениях образца середины XX в. используется иная конструкция. В них свободы воздуха сформулированы в неявном виде – в таблице договорных линий, используемых воздушными судами назначенных перевозчиков, которая представлена в приложении. Например, в Соглашении СССР – Дания 1956 г. предоставляемые права содержательно можно определить только в приложении к соглашению, ссылка на которое дается в основном тексте<sup>6</sup>. Аналогичным образом права закреплены в СВС СССР – Гвинейская Республика 1962 г.<sup>7</sup> В СВС СССР – Великобритания 1957 г. (СССР – Ирак 1962 г. и др.) первые две свободы воздуха не закреплены, а третья и четвертая свободы воздуха приведены в неактуальных формулировках: «При эксплуатации договорных линий: (а) БЕА (British European Airways Corporation, впоследствии British Airways. – А. К., А. Ш., М. А.) разрешается перевозить пассажиров, грузы и почту между Лондоном и Копенгагеном и между Лондоном и Москвой в обоих направлениях; (б) Аэрофлоту разрешается перевозить пассажиров, грузы и почту между Москвой и Копенгагеном и между Москвой и Лондоном в обоих направлениях» (п. 1 ст. 1)<sup>8</sup>.

2. *Неактуальность согласованных маршрутов полетов.* Как и ряд других СВС, действующее соглашение с Афганистаном фактически частично утратило силу в связи

<sup>1</sup> Похожую практику развивает Узбекистан, который в 2019 г. ввел режим «открытое небо» в международных аэропортах Карши, Нукус, Термез, Бухара с применением пятой свободы воздуха. Подробнее см.: Нота Посольства Республики Узбекистан в Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 24/7190/3. URL: <https://favt.ru/public/materials//7/7/d/8/3/77d83deee8aa5b5da725d1fa4dacb38c.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Нота Посольству Республики Индии в Москве от 17 сентября 2014 г. № 8900/2ДА. URL: <https://favt.ru/public/materials//3/d/2/1/4/3d214e4d0d262e4336694944dd2e6f24.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the Hellenic Republic, 5 February 2015. URL: <https://favt.ru/public/materials//3/2/a/3/c/32a3c36593c447c55cc03716134866ee.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>4</sup> Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 26 May 2016. URL: <https://www.favt.ru/public/materials//2/f/e/c/8/2fec87158aa6cb9fc8b7b7900deb4305.pdf> (дата обращения: 29.06.2020); Memorandum of Understanding between the Aeronautical Authorities of the Russian Federation and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 18 October 2017. URL: <https://www.favt.ru/public/materials//f/f/7/5/4/ff754d-4d8ea9b5212b347174c1264b2a.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>5</sup> Минтранс определился со странами для «открытого неба» Пулково // РБК. 2019. 3 дек. URL: <https://www.rbc.ru/business/03/12/2019/5de117ac9a79475357b2fa33> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>6</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Дании о воздушном сообщении от 31 марта 1956 г. URL: <https://favt.ru/deyatelnost-mezhdunarodnaja-deyatelnost-dvustoronnee-sotrudnichestvo-strana?id=1720> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>7</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Гвинейской Республики о воздушном сообщении от 14 января 1962 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901290> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>8</sup> Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии о воздушном сообщении от 19 декабря 1957 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901424> (дата обращения: 29.06.2020).

с тем, что в нем указаны пункты на территории бывшего СССР, которые в настоящее время не входят в состав России: «Правительство Союза Советских Социалистических Республик предоставляет гражданским воздушным судам Афганистана право полетов из Афганистана в Ташкент и Москву в обоих направлениях с правом промежуточной посадки в аэропорту Актюбинск. Королевское Правительство Афганистана предоставляет гражданским воздушным судам Союза ССР право полетов из СССР в Кабул и Кандагар в обоих направлениях с правом промежуточной посадки в аэропорту Мазари-Шериф» (п. 1 ст. 1)<sup>1</sup>.

В 2013 г. Россия и Афганистан согласовали новое СВС, которое, по данным на 2020 г., не вступило в силу.

3. *Устаревшие положения о назначенных перевозчиках.* В ряде соглашений (Гренада, Израиль, Индонезия и др.) безальтернативно указывается единичное количество назначенных перевозчиков. Например, в СВС с Гренадой использована следующая формулировка: «Каждая Договаривающаяся Сторона будет иметь право назначить для эксплуатации договорных линий по установленным маршрутам одно авиапредприятие и сообщить об этом в письменной форме другой Договаривающейся Стороне» (п. 1 ст. 4)<sup>2</sup>.

В отдельных СВС допускаются множественные назначения в целом, но для определенных пар городов – только один назначенный перевозчик<sup>3</sup>. Многие соглашения, заключенные в советский период, содержат указание на то, что единственным назначенным перевозчиком со стороны СССР выступает «Аэрофлот» (аналогично – со стороны иностранного государства), что очевидно не отвечает современным требованиям рынка воздушных перевозок. Дело в том, что исторически государства назначали одного или двух перевозчиков, однако параллельно с приватизацией авиакомпаний все активнее развивали систему назначения нескольких перевозчиков (*multiple designation system*)<sup>4</sup>.

4. *Языковые и терминологические недочеты.* Тексты соглашений о воздушном сообщении, меморандумов и протоколов восходят к Бермудским соглашениям<sup>5</sup>. Языком переговоров между авиационными властями является английский; в большинстве случаев английский текст соглашения имеет преимущественную силу<sup>6</sup>. Кроме того, на английском языке дублируются специальные авиационные термины, что иногда выглядит излишне и даже комично. Для примера приведем отрывок из протокола встречи между авиационными властями России и Грузии, состоявшейся в 2015 г.: «Назначенные авиапредприятия одной стороны могут вступать с назначенными авиапредприятиями другой или своей стороны или с вовлеченными авиапредприятиями третьих стран в любые виды коммерческих договоренностей по сотрудничеству на договорных маршрутах, таких как „совместная эксплуатация“, „предоставление емко-

<sup>1</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Королевским Правительством Афганистана о воздушном сообщении от 2 июля 1956 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901853491> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Народным Революционным Правительством Гренада о воздушном сообщении от 31 июля 1982 г. URL: [https://www.mid.ru/foreign\\_policy/international\\_contracts/2\\_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-495/49207](https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-495/49207) (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> См., например: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Ирландии о воздушном сообщении от 31 марта 1993 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901853908> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>4</sup> *Austria M. S. The State of Competition and Market Structure of the Philippine Air Transport Industry.* PASCN Discussion Paper No. 2000-12. 2001. P. 6. URL: <http://pascn.pids.gov.ph/files/Discussions%20Papers/2000/pascndp0012.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>5</sup> Бермудское соглашение 1946 г. (Бермудское соглашение I) и пришедшее ему на смену Бермудское соглашение 1977 г. (Бермудское соглашение II) – соглашения о воздушном сообщении между США и Великобританией, которые впоследствии стали модельными для соглашений между другими странами.

<sup>6</sup> Статья 21 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Государства Израиль о воздушном сообщении от 13 сентября 1993 г. (URL: <http://docs.cntd.ru/document/901726002>); ст. 22 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индии о воздушном сообщении от 21 декабря 1998 г. (URL: <http://docs.cntd.ru/document/901855209>); ст. 22 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства о воздушном сообщении от 12 марта 2009 г. (URL: <https://www.mid.ru/> (дата обращения: 29.06.2020)).



стей“ (block space), „совместное использование кодов (code sharing)“ и др., при условии, что оператор (operating carrier) имеет необходимые коммерческие права (traffic rights), а маркетинговый партнер (marketing carrier) – соответствующие маршрутные права (route rights)...» (п. 4.1)<sup>1</sup>.

В ряде текстов СВС встречаются неудачные формулировки и переводы терминов. Например, в СВС СССР – Джибути 1982 г. (как и в СВС СССР – Замбия 1986 г., СССР – Италия 1969 г. и др.) указано: «Каждая Договаривающаяся Сторона будет иметь право *взять назад разрешение* (здесь и далее курсив наш. – А. К., А. Ш., М. А.) на эксплуатацию...» (п. 1 ст. IV)<sup>2</sup>. В более современных соглашениях аналогичное положение формулируется более грамотно: «Каждая Договаривающаяся Сторона имеет право *аннулировать* разрешение на эксплуатацию...»<sup>3</sup>. Приведем другие примеры неудачных выражений: «объем перевозок... должен *близко соответствовать* общественному спросу»<sup>4</sup>; «справедливые и равные возможности перевозить на договорных линиях *загрузку, погружаемую* на территории одной Договаривающейся Стороны и *выгрузку* на территории другой Договаривающейся Стороны или наоборот»<sup>5</sup>. В последнем случае соответствующая формулировка, используемая в СВС образца середины 2000-х гг. и позже, была сокращена до следующей: «справедливые и равные условия эксплуатации договорных линий по установленным маршрутам между территориями их государств»<sup>6</sup>.

Для СВС характерна также терминологическая путаница. Например, в действующем Соглашении СССР – Индонезия 1990 г. воедино слиты «*погрузка и выгрузка пассажиров, почты и груза*» (п. 2 ст. 2)<sup>7</sup>. В подписанном указанными сторонами, но, по данным на 2020 г., недействующем Соглашении 2011 г. используется более корректная формулировка: «*посадка или высадка пассажиров, погрузка и (или) выгрузка почты и груза*» (п. 2 ст. 2)<sup>8</sup>. Аналогичное смешение терминов «посадка» и «погрузка» характерно для Соглашения Россия – Ирландия 1993 г. (п. 1 ст. 3).

Можно отметить также широкое и не всегда удачное использование «канцелярских» выражений, в которых падежные формы слов не сочетаются с предлогами: «*между и за пределы территорий Договаривающихся Сторон*», «*следуют через или заканчиваются на территории другой Договаривающейся Стороны*»<sup>9</sup>. Встречаются некоторые двойные формулировки, например «*пролет территории*» и «*пролет над территорией*».

Приведенные языковые и терминологические погрешности обусловлены, по всей видимости, недостаточно точным переводом текстов соглашений между иностранными государствами, которые взяты за основу для составления текстов отечественных СВС.

(Продолжение статьи будет опубликовано в 6-м номере журнала за 2020 г.)

<sup>1</sup> URL: <https://favt.ru/public/materials//e/2/0/1/1/e201174d895fe6a707a7d20882e60646.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Республики Джибути о воздушном сообщении от 24 июня 1982 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901853889> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>3</sup> Пункт 1 ст. 4 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о воздушном сообщении от 6 декабря 2001 г. (URL: <http://docs.cntd.ru/document/901943959> (дата обращения: 29.06.2020)).

<sup>4</sup> Пункт 2 ст. 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Ирландии о воздушном сообщении от 31 марта 1993 г.

<sup>5</sup> Пункт 1 ст. 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Ирландии о воздушном сообщении от 31 марта 1993 г.

<sup>6</sup> Пункт 1 ст. 9 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Алжирской Народной Демократической Республики о воздушном сообщении от 19 февраля 2008 г. (URL: <http://docs.cntd.ru/document/902112081> (дата обращения: 29.06.2020)).

<sup>7</sup> Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Республики Индонезия о воздушном сообщении от 12 мая 1990 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901853907> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>8</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Индонезии о воздушном сообщении от 25 марта 2011 г. (не вступило в силу). URL: <https://www.mid.ru/> (дата обращения: 29.06.2020).

<sup>9</sup> Пункты 1, 3 ст. 5 Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Республики Индонезия о воздушном сообщении от 12 мая 1990 г.

## Список литературы

Аречага Э. Х. де. Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. 480 с.

Баталов А. А. Проблемы современного международно-правового регулирования воздушных сообщений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26 с.

Малеев Ю. Н. Девятая «свобода воздуха» или скрытый каботаж // Московский журнал международного права. 2017. № 2. С. 63–70.

Минтранс определился со странами для «открытого неба» Пулково // РБК. 2019. 3 дек. URL: <https://www.rbc.ru/business/03/12/2019/5de117ac9a79475357b2fa33> (дата обращения: 29.06.2020).

Austria M. S. The State of Competition and Market Structure of the Philippine Air Transport Industry. PASCN Discussion Paper No. 2000-12. 2001. 53 p. URL: <http://pascn.pids.gov.ph/files/Discussions%20Papers/2000/pascndp0012.pdf> (дата обращения: 29.06.2020).

## References

Arechaga E. J. de. (1983) *Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo* [Contemporary international law]. Moscow, Progress, 480 p.

Austria M. S. (2001) *The State of Competition and Market Structure of the Philippine Air Transport Industry. PASCN Discussion Paper No. 2000-12. 53 p.*, available at: <http://pascn.pids.gov.ph/files/Discussions%20Papers/2000/pascndp0012.pdf> (accessed: 29.06.2020).

Batalov A. A. (2004) *Problemy sovremennogo mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya vozduzhnykh soobshchenii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Problems of modern international legal regulation of air traffic: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 26 p.

Maleev Yu. N. (2017) *Devyataya «svoboda vozdukha» ili skrytyi kabotazh* [Ninth «freedom of the air» or hidden cabotage]. In *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, no. 2, pp. 63–70.

*Mintrans opredelilsya so stranami dlya «otkrytogo neba» Pulkovo* (2019) [The Ministry of Transport has decided on the countries for the Pulkovo «open skies»]. In *RBK*, 3 Dec., available at: <https://www.rbc.ru/business/03/12/2019/5de117ac9a79475357b2fa33> (accessed: 29.06.2020).