

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
В ОБЛАСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА****Ф.И.КУРБАНОВА***Бакинский Государственный Университет*

В законодательстве АР не уделяется внимание такому важному понятию, как право перевозок между территорией другой стороны соглашения и третьими странами. С развитием сети воздушных линий наступает второй этап организации воздушных сообщений, при котором договорные линии уже не ограничиваются территориями двух договаривающихся сторон, а продолжают третьи страны. Это вид коммерческой деятельности получил в международной практике название пятой «свободы воздуха».

В связи с очевидной важностью вопроса об эффективности права, в том числе и воздушного как для понимания механизма действия права, так и для понимания воздействия права на состояние общества в целом, отдельных индивидумов и их взаимоотношения, практически все теоретики права занимались изучением этой проблемы, отстаивая различные, порой противоположные, мнения относительно существа данного вопроса. Большинство исследователей, говоря о дефиниции эффективности права, ссылаются на определение, данное в работе В.Н. Кудрявцева, указывая, что под указанным термином чаще всего понимается «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»¹.

В учебнике В.В.Лапаевой представлено определение эффективности права, исходящее из основной функции права – как «средства объективного, общесправедливого для конфликтующих сторон разрешения социальных конфликтов».² По мнению автора, под эффективностью закона следует понимать степень соответствия реального уровня конфликтности в урегулированной законом сфере отношений оптимальному для данной сферы уровню конфликтности. Совсем иной подход к определению понятия эффективности права можно найти в исследованиях западных ученых. Так, германский правовед Гирш определяет социальную эффективность права через отношение частоты актов правомерного поведения к актам поведения, отклоняющимся от

¹ Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. М.: ВНИИСЗ, 1980. С. 22;

² Лапаева В.В. Социология права. М.: Норма, 2000. С.215

требований правовых норм.³

Теперь перейдем, собственно, к вопросам рассмотрения путей и форм повышения эффективности национального законодательства, регулирующего вопросы воздушного транспорта. Прежде всего, обратим внимание на содержание национального законодательства в данной области. Воздушный кодекс Азербайджана, следуя советскому опыту, содержит специальную главу X, регламентирующую деятельность авиации в отдельных отраслях народного хозяйства (в сельском хозяйстве, по охране лесов, для обслуживания экспедиций и т.д.). Так, согласно ст.150 Воздушного кодекса, выполнения авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства, а также использование авиации в целях оказания медицинской помощи населению, проведения санитарных мероприятий и для экспериментальных и научно-исследовательских работ осуществляется авиационными предприятиями по заявкам и договорам с заинтересованными организациями. В свою очередь, норма ст. 152 устанавливает, что «порядок выполнения авиационных работ определяет государственный орган по управлению гражданской авиацией по согласованию с заинтересованными министерствами, государственными комитетами и ведомствами».

Также, особенностью Воздушного кодекса АР (хотя эти нормы содержатся и в законодательстве некоторых других государств) следует считать регламентацию вопросов, касающихся воздушных перевозок пассажиров, багажа, почты и грузов (глава VII и VIII). Нам следует обратить внимание на тот факт, что подобная регламентация была и присуща и Воздушному кодексу СССР 1983 года. Согласно ст. 77 Воздушного кодекса АР, «воздушные перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты за установленную плату осуществляются авиационными предприятиями государственного органа по управлению гражданской авиацией АР», хотя подобные перевозки могут быть поручены также, и иностранным воздушным судам. Такие перевозки устанавливает далее законодатель, осуществляются авиационными предприятиями по воздушным линиям и по договору (ст. 78, 79 Воздушного кодекса АР). Что касается международных воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты, то таковым признаются перевозки, при которых место отправления и место назначения расположены либо на территории двух государств, либо на территории одного и того же государства, если предусмотрена остановка на территории другого государства (ст. 123 Воздушного кодекса АР). Специфика международных перевозок заключается в том, что в этом случае действуют общие положения национального законодательства, если иное не вытекает из международных договоров (ст. 125).

Недостатком в содержании национального авиационного законодательства следует считать отсутствие весьма важных, на наш взгляд, норм, регламентирующих экономическую деятельность воздушно-

³ Hirsh E.E. Das Recht im sozialen. Westberlin, 1996. S. 157

транспортных предприятий, в том числе и иностранных, эксплуатирующих линии на территории нашего государства (весьма прогрессивен в этом смысле раздел IV Закона США 1958 года под названием «Регулирование экономической деятельности авиаперевозчиков»). Можно предположить, что такое внимание к экономической деятельности авиакомпаний вызвано развитием коммерческих прав в воздушном транспорте. Ведь еще в середине прошлого столетия специалисты по международному праву не различали в науке международного воздушного права самостоятельной проблемы коммерческих прав. Такие права сводились к общему праву, «перевозить пассажиров и грузы за вознаграждение между пунктами, находящимися под юрисдикцией двух или более государств».⁴ С.Б.Крылов рассматривал воздушное право как право воздушных передвижений, ограничив его рамками аэронавигации.⁵ То же самое можно сказать о содержании международных договоров. Так ст. 15 Парижской аэронавигационной конвенции 1919 г. предоставляла каждому государству-участнику право устанавливать по собственному усмотрению ограничение коммерческой деятельности иностранных воздушных судов, а ст. 21 Гаванской конвенции о воздушной коммерции вообще, юридически закрепила принцип почти неограниченной свободы коммерческой деятельности авиапредприятий на территории иностранных государств. Этот пробел был восполнен только ст. 1 Чикагской конвенции 1944 г., согласно которой «каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства над его территорией».

В воздушном кодексе АР запретительные нормы относительно коммерческих прав закреплены в ст. 142. Так, в этом нормативно-правовом акте отмечается, что иностранные воздушные суда не имеют права принимать на территории нашего государства на борт пассажиров, багаж, грузы и почту для перевозки на территорию иностранного государства или доставлять их на территорию Азербайджана с территории иностранного государства в случаях, когда это не предусмотрено международными договорами о воздушном сообщении. Эти права известны как третья и четвертая «свободы воздуха». Они регулируются Чикагским многосторонним соглашением о воздушном сообщении 1944 г. и многосторонними соглашениями о воздушном сообщении, причем обе эти «свободы» обычно включаются в общий перечень коммерческих прав, взаимно предоставляемых сторонами друг другу. Следует различать два случая предоставления государствами друг другу права перевозок пассажиров, почты и грузов между их соответствующими территориями. Первый случай имеет место при установлении воздушных сообщений только между территориями сторон соглашения. В таком случае все начальные, промежуточные и конечные точки воздушных линий не должны выходить за пределы территорий договаривающихся сторон.

⁴ Lissitzyn O. International Air Transport and National Policy. N.-Y., 1942, P.403

⁵ Крылов С.Б. Понятие и основное содержание воздушного права СССР. М., 1934

Следовательно, из этого положения вытекает, что коммерческая деятельность авиапредприятий ограничивается, так как она не может непосредственно затрагивать интересы авиапредприятий каких-либо третьих стран. Второй случай имеет место, когда воздушные сообщения не ограничиваются территориями стран участниц, а продолжаются далее в третьи страны. Думается, эти важные положения должны были найти свое законодательное оформление в Воздушном кодексе Азербайджана.

Также следует отметить, что в нашем законодательстве не уделяется внимание такому важному понятию, как право перевозок между территорией другой стороны соглашения и третьими странами. С развитием сети воздушных линий наступает второй этап организации воздушных сообщений, при котором договорные линии уже не ограничиваются территориями двух договаривающихся сторон, а продолжаются в третьи страны. Это вид коммерческой деятельности получил в международной практике название пятой «свободы воздуха». Впервые это понятие было сформулировано в ст. 1 раздела I Чикагского многостороннего соглашения о международном воздушном транспорте 1944 г. в смысле, «права принимать пассажиров, направляющихся на территорию любого другого договаривающегося государства, а также адресуемые туда же почту и грузы, и права высаживать пассажиров и выгружать почту и грузы, следующие с любой такой территории». При заключении двусторонних соглашений вопрос о праве перевозок в третьи страны не возникает, если такие линии оканчиваются на территориях договаривающихся сторон.

В литературе мы встречаемся, с точки зрения о необходимости рассматривать право перевозок в третьи страны как сумму нескольких самостоятельных прав. В этом случае под шестой «свободой воздуха» подразумевается право перевозок между двумя иностранными государствами, осуществляемых одним авиапредприятием через свою страну.⁶ Характерным примером соглашения, предусматривающего все три вида «пятой свободы», называют соглашения между Великобританией и Польшей от 1959 года. По соглашению, польское авиапредприятие имеет право выполнять перевозки не только между Великобританией и Польшей, но также: 1) между Великобританией и третьими странами (Лондон-Берлин, Лондон-Амстердам, Лондон-Брюссель); 2) между Польшей и третьими странами (Варшава-Берлин, Варшава-Амстердам, Варшава-Брюссель); 3) между третьими странами (Берлин-Амстердам, Берлин-Брюссель, Амстердам-Брюссель, а также между западногерманскими пунктами и вышеуказанными городами).⁷ В связи с этим также отметим, что под седьмой «свободой воздуха» понимается право перевозок, выполняемых полностью между иностранными территориями, вне пределов территории страны регистрации авиапредприятия.

⁶ Cheng B. The law of international Air Transport. L., 1962. P.13-15

⁷ Cheng B. The law of international Air Transport. L., 1962. P.307-308

Теперь обратимся к понятию каботаж, под которым подразумевается запрет «принимать на территории Азербайджанской Республики на борт пассажиров, багаж, грузы и почту для перевозки в другой пункт Азербайджанской Республики без особого разрешения государственного органа по управлению гражданской авиацией Азербайджанской Республики» (ст. 142 Воздушного кодекса АР). По общепринятому правилу каботажные перевозки являются привилегией национальных авиапредприятий и не должны выполняться иностранными перевозчиками без особого на то разрешения. Согласно ст. 7 Чикагской конвенции, каждое государство-участник «имеет право оказать воздушным судам других договаривающихся государств в разрешении брать на борт на своей территории пассажиров, почту и грузы, перевозимые за вознаграждения или по найму и имеющие назначением другой пункт в пределах его территории». Как отмечается в юридической литературе, «значение каботажных авиаперевозок, как отдельного вида коммерческой деятельности, в последнее время уменьшилось», хотя «относительно недавно эти перевозки расценивались как важное средство поддержания воздушных сообщений между метрополией и колониями».⁸ Дело в том, что колониальные державы усматривали в таких перевозках как каботаж, и это наделяло их правом эксплуатировать воздушные линии в колонии на основе монопольного права и не допускать на эти линии авиакомпании других государств.

Рассмотрев недостатки и преимущества содержания национального законодательства в области воздушного права, мы обратимся к анализу пределов действия национального авиационного законодательства. Любопытно, что действие Воздушного кодекса СССР 1935 года ограничивалось только пределами государственной территории СССР. Ст. 2 данного кодекса прямо устанавливала, что он действует в пределах сухопутной и водной территории Союза ССР, «прибрежной морской полосы, установленной законами СССР, и в воздушном пространстве Союза ССР». В дальнейшем советский законодатель распространил действие норм воздушного права также на все советские гражданские воздушные суда во время их нахождения за пределами СССР, если законы страны пребывания воздушного судна не требуют иного. Та же норма закреплена в ст. 3 Воздушного кодекса АР. К тому же законодатель устанавливает, что Азербайджан обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством, являющимся частью ее территории. Под воздушным пространством понимается воздушное пространство над ее сухопутной и водной территорией, в том числе над территориальными водами (ст. 1 Воздушного кодекса АР).

Нам представляется необходимым выделить два направления, которые нужно учитывать в целях совершенствования национального законодательства относительно пределов территориального действия

⁸ Актуальные вопросы международного воздушного права / Под ред. проф. Пирадова А.С. – М., Международные отношения, 1973. С.65

воздушного права. Во-первых, согласно Чикагской конвенции, территорией государства считаются участки суши и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом или мандатом данного государства»(ст.2). Это существенное уточнение, которое должно учитываться национальным законодательством, хотя раньше в советской науке международного права этот подход отрицался. Считалось, что эта статья Чикагской конвенции противоречит Декларации Генеральной Ассамблее ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам (резолюция 1514 (XV) от 14 октября 1960 года).⁹ В противовес выдвигалось определение государственной территории как, «принадлежащий данному государству и находящейся под его исключительной властью, части земного пространства, состоящего из суши с ее недрами, водами и воздушным пространством над сушей и водами».¹⁰

Во-вторых, национальное законодательство требует более детальной регламентации вопроса о пространственных пределах действия воздушного права. В качестве примера можно обратиться к Федеральному авиационному закону США 1958 года (раздел 1110 под названием «Географические пределы действия закона»). Прежде всего, в этом законе ничего не говорится о том, что он действует в пределах государственной территории США, так как это подразумевается само собой. В содержании раздела содержатся нормы о праве президента США самостоятельно принимать решения о распространении действия этого закона «на любые сухопутные и водные районы, расположенные за пределами США, а также на находящееся над ними воздушное пространство, где федеральное правительство Соединенных Штатов в силу международных договоров, соглашений и других законодательных актов обладает необходимыми юридическими правами для выполнения таких действий».¹¹ Сухопутная и водная поверхность государства, а равно и расположенное над ними воздушное пространство составляют единое понятие «государственной территории» и любой закон должен избегать детального выведения этого понятия, если только он не подразумевает какие-либо дополнительные положения (например, вопрос все о той же пространственной сфере действия закона).

С понятиями суверенитета и государственной территории непосредственно связано и понятие воздушного судна. Согласно ст. 3 Чикагской конвенции, она «применяется только к гражданским воздушным судам и не должна применяться к государственным воздушным судам». То же положение было зафиксировано в ст. 3 Воздушного кодекса СССР 1983 года, который распространялся только на «гражданскую авиацию и гражданское воздухоплавание». Следовательно, из-под действия кодекса исключались все воздушные суда, входящие в состав военно-воздушных сил страны. К тому же, Чикагская конвенция считала все воздушные суда, используемые на военной, таможенной и

⁹ Актуальные вопросы международного воздушного права / Под ред. проф. Пирадова А.С. – М., Международные отношения, 1973. с.58.

¹⁰ Курс международного права. Т.III. М., 1967. С.115

¹¹ Federal Aviation Act of 1958. Title 1110

полицейской службе, государственными воздушными судами. Такое деление воздушных судов на «государственные» и «гражданские» встречается и в других международных конвенциях по вопросам гражданской авиации, например в ст. 26 Римской конвенции 1952 года, о возмещении вреда, причиненным иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, в ст. VIII Женевской конвенции 1948 года о международном признании прав на воздушное судно. Это деление применяется также и в национальном авиационном законодательстве многих стран (Япония, Великобритания, США и др.).

Неопределенным, в этом смысле представляется национальное законодательство, хотя Воздушный Кодекс АР распространяет действие ее на всю гражданскую авиацию в пределах республики (ст. 3). Определяя воздушное судно как «летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет его взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от земной поверхности» (ст. 4), Воздушный Кодекс АР не относит к гражданским воздушным судам суда Министерств обороны, внутренних дел, национальной безопасности, а также суда других министерств, государственных комитетов и ведомств, предназначенные для опытно-конструкторских, экспериментальных и научно-исследовательских работ в области авиационной и другой техники (ст. 13). Думается, что в законодательном порядке необходимо более четко разграничить понятие «государственного» и «гражданского» воздушного судна, а равно и распространить действие кодекса и на все государственные воздушные суда. Отметим, что в понятие «государственное воздушное судно» заложен иной смысл, нежели можно было предположить, так как речь идет не о делении воздушных судов с точки зрения их собственности, а только о выделении из всех судов таких, которые находятся на службе у определенных органов власти (военных, полицейских, таможенных и др.). Своеобразие этого деления, принятого в международной договорной и законодательной практике, имеет весьма важное практическое значение, так как норма Чикагской конвенции о том, что она не применяется к «государственным» воздушным судам, не означает сужение сферы ее действия по отношению к воздушным судам, находящимся в государственной собственности, но относящимся к гражданской авиации.

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI QANUNVERİCİLİYİNDƏ HAVA NƏQLİYYATI SAHƏSİNDƏ SƏMƏRƏLİLİYİN İNKİŞAFININ ƏSAS MƏRHƏLƏLƏRİ

F.İ.QURBANOVA XÜLASƏ

Azərbaycan Respublikası qanunvericiliyində müqavilə iştirakçıları və üçüncü dövlətlərin ərazisində daşıma hüququ kimi mühüm anlayışa diqqət yetirilməmişdir. Hava xətlərinin inkişafı ilə hava nəqliyyatının təşkilinin ikinci mərhələsi başlayır ki, burada da razılaşdırılmış xətlər razılığa gələn iki tərəfin ərazisi ilə məhdudlaşmır, üçüncü dövlətlərin ərazisində də davam edir. Bu kommersiya fəaliyyəti növü beynəlxalq təcrübədə beşinci «hava azadlığı» adı almışdır.