

Автор:

Приходько Денис Евгеньевич

магистрант

Высшая школа аэронавигации

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
университет гражданской авиации»

г. Санкт-Петербург

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА
НАД АКВАТОРИЕЙ СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО И ТИХОГО
ОКЕАНОВ В ЗОНЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация: в статье рассматривается сложившийся к настоящему времени международно-правовой режим морских пространств Арктики. Особое внимание уделено рассмотрению вопроса о спорах между арктическими государствами о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа. Для выработки позиции по данной проблеме предлагается в тексте Конвенции 1982 г. или в приложениях к ней детализировать порядок принятия решения о делимитации морских границ.

Ключевые слова: международное право, ООН, ИКАО, полеты, Арктика, Тихий океан, Северный Ледовитый океан, Российская Федерация, безопасность, пространство, акватория, воздушное пространство.

Введение

Первоначально нормы национального воздушного права устанавливали только запреты для полетов в определенных зонах и регламентировали разрешительный и иной порядок использования воздушного пространства, включая простейшие правила полетов и эксплуатации летательных аппаратов.

В России и в других странах мира имеется достаточно ученых-юристов и независимых авиационных экспертов, способных обсудить рассматриваемую

проблему и подготовить на основе национальной правовой практики необходимые предложения по созданию универсального международного договора, выделив при этом, по мнению автора статьи, важнейшую область нормотворчества – установление всеобъемлющего международно-правового режима воздушного пространства.

Нет ни одного серьезного исследования в воздушном праве, которое не началось бы с изложения и анализа правового содержания этого принципа. Основной документ в международном воздушном праве, Чикагская конвенция 1944 г. начинается именно с фразы: «Каждому, государству принадлежит полный и исключительный суверенитет в воздушном, пространстве, расположенном над их территорией» (статья 1).

В основе государственной (федеральной) концепции системы организации воздушного движения лежит указанный принцип, с которым сообразуются отраслевые принципы в данной сфере. Наличие таких отраслевых принципов сегодня все более широко признается в правовой науке.

Сошлемся, к примеру, на таких авторов, как Д.И. Фельдман, В.Д. Бордунов, Л.И. Котов, А.Г. Ляхов, Ю.Н. Малессо, Е.Т. Усенко [1–4]. В сфере обслуживания воздушного движения сложились такие принципы, как принцип сотрудничества государств в организации и обеспечении ОВД, принцип обеспечения безопасности воздушного движения, принцип координации действий сопредельных государств в организации и осуществлении ОВД.

Согласно статье 28 Чикагской конвенции каждое государство предоставляет в пределах своей территории средства радио и метеорологического обслуживания и другие аэронавигационные средства в целях содействия международной аэронавигации согласно стандартам и рекомендациям ИКАО «насколько оно сочтет возможным». Иными словами, «полный и исключительный суверенитет» государств уважается, вроде бы, в полной мере.

Суверенитет государств в воздушном пространстве до недавнего времени особенно проявлялся в вопросе установления в суверенном воздушном пространстве запретных зон, зон ограничения полетов и опасных зон в соответствии

с п. «а» статьи 9 Чикагской конвенции, чем активно пользовались многие государства, СССР в первую очередь. Сегодня положение меняется.

В 1992 г. заключен договор об Открытом небе. И хотя Государственная Дума его еще не ратифицировала, между Россией и США уже достигнута договоренность о пробных полетах по программе Открытого неба».

Безусловно, к сфере федерального ведения относится реализация принципа координации действий смежных органов ОВД сопредельных государств. И следует расценивать, как неправомерные, любые попытки субъектов РФ отнести это к сфере своего ведения, в том числе с помощью создания местных (не федеральных) органов ОВД.

Весьма распространенной является практика, когда органы ОВД соседнего государства не прекращают управление воздушного судна, которое перелетело на территорию другого государства.

Как правило, это основано на пограничных соглашениях между соответствующими ведомствами сопредельных государств, в которых решаются вопросы передачи функции управления полетом воздушного судна от одного органа к другому в условиях непрерывного ОВД.

Несомненно, что заключение таких соглашений должно быть целиком в сфере федеральной компетенции.

Исходя именно из такого подхода, сопредельные государства заключают два типа соглашений в данной области: один тип посвящен регулированию общих вопросов организации «приграничного» ОВД, другой – оперативного ОВД [5] (разграничение функций органов ОВД в данном случае на основе технических и эксплуатационных соображений без абсолютизации государственных границ зачастую вызвано особенностями рельефа земной поверхности, когда, например, горный массив на границе не позволяет органу ОВД одного государства управлять движением воздушного судна, хотя полет и происходит на своей территории).

Еще раз следует подчеркнуть, что именно государства несут обязанность по предоставлению ОВД в пределах своей территории на основании Статьи 28 Чикагской конвенции. Конкретные правила содержатся в Приложении 11 к этой Конвенции.

Юридическая условность термина «воздушное законодательство РФ», используемого в Воздушном кодексе РФ 1997 г., создает определенные трудности в вычленении не только собственно «федерального нормативного массива» в данной области, но и определения объема «федеральной компетенции».

Тем не менее, существуют четкие элементы, дающие возможность определить такую компетенцию.

Нормативный юридический массив (настоящий Кодекс, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, федеральные правила использования воздушного пространства, федеральные авиационные правила, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ) «федеральной компетенции», согласно Воздушному кодексу, применительно к данному параграфу, охватывает:

- имущество государственной авиации и объекты Единой системы... за исключением имущества авиации органов внутренних дел (статья 7);
- требования к проведению обязательной сертификации и аттестации (п. 3, статья 8);
- лицензирование деятельности в области гражданской авиации (п. 2, статья 9);
- приостановление действия сертификата и (или) лицензии и их аннулирование (пп.1, 2, статья 10);
- установление общих правил использования воздушного пространства и специально уполномоченных органов (статья 12);
- определение государственных приоритетов в использовании воздушного пространства (статья 13);
- организация использования воздушного пространства (статья 14);
- определение структуры воздушного пространства (статья 15);

- запрещение или ограничение использования воздушного пространства (статья 17);
- контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства (частично) (статья 18);
- государственный контроль за деятельностью в области гражданской авиации (статьи 28, 29, 30);
- определение перечня объектов Единой системы (статья 42);
- отвод участка земли под объекты Единой системы (п. 1, статья 43);
- размещение различных объектов в районе аэродрома (статья 47);
- сертификация объектов Единой системы (статья 49);
- государственный контроль за деятельностью авиационного персонала (п. 2, статья 53);
- порядок ведения радиосвязи с воздушным судном (п. 2, статья 71);
- использование средств связи общего назначения (статья 77);
- выделение частот радиотехнического обеспечения полетов (п. 1, статья 78).

В соответствии с этим массивом предстоит:

1. Министерству обороны РФ по согласованию с Федеральной авиационной службой России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и представить в Правительство РФ проект Федеральных правил использования воздушного пространства РФ.
2. Министерству обороны РФ, Федеральной авиационной службе России и Министерству экономики РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти после утверждения Федеральных правил использования воздушного пространства РФ представить в Правительство РФ проект Положения о единой системе организации воздушного движения, перечень аэродромов совместного базирования, перечни должностей авиационного персонала и проект постановления, устанавливающего порядок поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов воздушных судов, привлечения

авиационных предприятий к проведению поисково-спасательных работ, возмещения расходов на выполнение этих работ, а также проект постановления, устанавливающего порядок проведения расследований, классификации и учета авиационных происшествий или инцидентов.

3. Министерству обороны РФ и Министерству экономики РФ по согласованию с Федеральной авиационной службой России подготовить и представить в Правительство РФ проект постановления, устанавливающего порядок использования государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях.

4. Министерству обороны РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и представить в Правительство РФ проект постановления, устанавливающего порядок использования фото и киносъемки и других способов дистанционного зондирования земли с борта воздушного судна.

5. Федеральной авиационной службе России по согласованию с Министерством обороны РФ и Министерством экономики РФ подготовить и представить в Правительство РФ проект постановления, определяющего права и ответственность инспекторов гражданской авиации.

6. Федеральной авиационной службе России, Министерству обороны РФ, Министерству экономики РФ, Министерству иностранных дел РФ, Федеральной пограничной службе РФ и Государственному таможенному комитету РФ подготовить и представить в Правительство РФ проект постановления, устанавливающего порядок выдачи разрешений на выполнение международных полетов, взлетов и посадок воздушных судов при выполнении таких полетов на аэродромах (аэропортах), не открытых для международных полетов.

Предстоит также в кратчайшие сроки разработать и утвердить федеральные авиационные правила, носящие названия:

- «Государственное регулирование деятельности в области авиации»;
- «Воздушные суда»;
- «Охрана окружающей среды»;
- «Аэродромы (аэропорты)»;

-
- «Авиационный персонал»;
 - «Метеорологическое обеспечение полетов»;
 - «Обеспечение аeronавигационной информацией»;
 - «Авиационная электросвязь»;
 - «Авиационная радиолокация и навигация»;
 - «Организация воздушного движения»;
 - «Правила полетов»;
 - «Поиск и спасение»;
 - «Расследование авиационных происшествий и инцидентов»;
 - «Сертификация и аттестация в гражданской авиации»;
 - «Лицензирование деятельности в области авиации»;
 - «Воздушные перевозки»;
 - «Авиационные работы»;
 - «Авиационная безопасность (защита авиации от незаконного вмешательства)».

Понятие уполномоченного органа приводится в ст. 6 Воздушного кодекса РФ (далее – ВК РФ). Так, в целях настоящего Кодекса под уполномоченными органами понимаются федеральные органы исполнительной власти, а также органы, которым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на которые возложена ответственность этого органа (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ).

Говоря об уполномоченных органах, прежде всего необходимо различать сферу деятельности, где соответствующий уполномоченный орган вправе осуществлять властно-распорядительные функции в соответствии с его компетенцией. Понятие уполномоченного органа является собирательным и включает в себя ряд уполномоченных органов государственной власти, в компетенцию которых входит выполнять определенные публичные функции в соответствующей

сфере авиации. Государственному регулированию деятельности в области авиации посвящена Глава III ВК РФ. Согласно ст. 20 ВК РФ, авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную.

Так, государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации осуществляется уполномоченным органом в области гражданской авиации, в пределах, установленных этим органом, его структурными подразделениями и территориальными органами (ст. 24 ВК РФ).

Государственное регулирование деятельности в области государственной авиации осуществляется уполномоченным органом в области обороны, а организация деятельности в области государственной авиации и оперативное управление этой деятельностью осуществляются соответствующими уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации (ст. 25 ВК РФ).

Государственное регулирование деятельности в области экспериментальной авиации осуществляется уполномоченным органом в области оборонной промышленности (ст. 26 ВК РФ).

Помимо федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственное регулирование деятельности в области различных видов авиации, по тексту Воздушного кодекса РФ также встречаются иные понятия уполномоченных органов, как то:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области транспорта (п. 2 ст. 83 ВК РФ, п. 4 ст. 85 ВК РФ, п. 4, 7, 8 ст. 105 ВК РФ);
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области контроля (надзора) на транспорте (п. 5 ст. 84 ВК РФ);
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области внутренних дел (п. 5 ст. 84 ВК РФ, п. 4 ст. 85 ВК РФ);
- органы внутренних дел (п. 2 ст. 83 ВК РФ, п. 6 ст. 84 ВК РФ, п. 2 ст. 85 ВК РФ, п. 5 ст. 105 ВК РФ);
- правоохранительные органы (п. 2 ст. 85.1, п. 2 ст. 96 ВК РФ);

- уполномоченный орган, наделенный соответствующим правом федеральным законом (п. 2 ст. 83 ВК РФ);
- уполномоченный орган в области использования воздушного пространства (п. 2 ст. 12 ВК РФ, п. 2 ст. 53 ВК РФ, ст. 77 ВК РФ, п. 1 ст. 88 ВК РФ, п. 1.1 ст. 88 ВК РФ, ст. 93 ВК РФ, п. 2 ст. 94 ВК РФ);
- федеральный орган исполнительной власти, на который в установленном порядке возложены обязанности по формированию и содержанию служб поиска и спасания (п. 1 ст. 88 ВК РФ);
- уполномоченный орган, осуществляющий государственную регистрацию или государственный учет воздушного судна (п. 1 ст. 94 ВК РФ);
- уполномоченные органы, на которые возложены полномочия по расследованию, классификации и учету авиационных происшествий или инцидентов соответственно в гражданской, государственной или экспериментальной авиации (п. 3 ст. 95 ВК РФ);
- орган, обеспечивающий координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию терроризму (п. 8 ст. 105 ВК РФ);
- уполномоченный орган, имеющий подразделение государственной авиации (п. 1 ст. 33 ВК РФ, п. 5 ст. 34 ВК РФ);
- специально уполномоченный орган, в ведении которого находится аэропром государственной авиации (п. 2 ст. 44 ВК РФ);
- уполномоченный орган, на который в установленном порядке возложены организация и проведение обязательной сертификации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов (п. 7, 8 ст. 37 ВК РФ);
- уполномоченный орган, на который в установленном порядке возложены организация и проведение обязательной сертификации гражданских аэродромов и аэропортов (п. 4 ст. 48 ВК РФ);
- Правительство Российской Федерации (п. 2 ст. 14 ВК РФ, ст. 15 ВК РФ, ст. 17 ВК РФ, п. 2 ст. 22 ВК РФ, п. 2 ст. 23 ВК РФ, ст. 30 ВК РФ, п. 5 ст. 40 ВК

РФ, п. 1 ст. 44 ВК РФ, п. 2 ст. 50 ВК РФ, п. 3 ст. 69 ВК РФ, п. 1 ст. 70 ВК РФ, ст. 72 ВК РФ, ст. 75 ВК РФ, п. 4 ст. 79 ВК РФ);

– уполномоченный орган в области связи (п. 2 ст. 76 ВК РФ, ст. 77 ВК РФ, п. 2 ст. 78 ВК РФ);

– уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти (п. 1 ст. 52 ВК РФ);

– уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ст. 73 ВК РФ);

– соответствующий уполномоченный орган (п. 7 ст. 33 ВК РФ, п. 1 ст. 76 ВК РФ).

Иногда Воздушный кодекс РФ использует понятие уполномоченного лица, например, уполномоченное лицо соответствующего уполномоченного органа (п. 2 ст. 81 ВК РФ); уполномоченное на то лицо в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 2 ст. 85 ВК РФ).

Из буквального толкования ст. 6 ВК РФ видно, что под уполномоченным органом законодатель понимает, во-первых, федеральный орган исполнительной власти и, во-вторых, органы, которым полномочия федерального органа исполнительной власти предоставлены федеральным законом, указом Президента России или постановлением Правительства России. Таким образом, ст. 6 ВК РФ не раскрывает понятие уполномоченного органа, а лишь указывает на орган государственной власти (исполнительной власти) федерального уровня или иной орган, обладающий соответствующей компетенцией.

Следует также отметить, что понятие уполномоченного органа, приведенное в ст. 6 ВК РФ, применяется только в Воздушном кодексе РФ, на что указывает фраза «В целях настоящего кодекса». Таким образом, можно сказать, что законодатель обозначил границы использования понятия уполномоченного органа в приведенном значении. Следовательно, данное понятие не должно использоваться в других источниках воздушного права, за исключением тех, которые принимаются в целях развития положений данной нормы.

Система и структура органов государственной власти определяется указом Президента РФ (в настоящее время действует система и структура федеральных органов исполнительной власти, утвержденная Указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 (в ред. указов Президента РФ от 20.05.2004 №649, от 14.11.2005 №1319, от 23.12.2005 №1522, от 15.02.2007 №174, от 24.09.2007 №1274, от 12.05.2008 №724, от 07.10.2008 №1445, от 25.12.2008 №1847, от 22.06.2010 №773, с изм., внесенными указами Президента РФ от 15.03.2005 №295, от 27.03.2006 №261, от 22.06.2009 №710).

Функции федерального органа исполнительной власти исчерпывающим образом приведены в Указе Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в действующей редакции. Указ №314 различает следующие функции:

- по принятию нормативных правовых актов;
- по контролю и надзору;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

Соответственно, главные задачи российской системы планирование воздушного движения состоят в следующем:

- стратегическое планирование воздушного движения на основе расписаний полетов, публикуемых авиакомпаниями и планирование полетов;
- координация использования воздушного пространства с военными организациями с целью оптимизации воздушных маршрутов;
- непосредственное планирование перед днем вылета.

Список литературы

1. Фельдман Д.И. Система международного права. – Казань, 1983. – С. 59.
2. Бордунов В.Д. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов / В.Д. Бордунов, А.И. Котов, Ю.Н. Малеев. – М.: Наука, 1988. – С. 32.
3. Ляхов А.Г. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации: Автореф. – М., 1986.

4. Усенко Е.Т. О системе международного права // Советское государство и право. – 1988. – №4. – С. 121–122.
5. ICAODoc 9426-AN/924. AirTrafficPlanningManual.
6. Воздушный кодекс РФ. Утвержден Федеральным законом от 19 марта 1997 г. №60-ФЗ. – М: Ось-89, 1997. – 64 с.
7. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. №525 // Собрание законодательства РФ. – 29 апреля 1996 г. – №18. – Ст. 2169.
8. Постановление Правительства РФ от 14 мая 1996 г. №583 // Собрание законодательства РФ. – 20 мая 1996 г. – №21. – Ст. 2510.
9. Положение о Единой системе управления воздушным движением СССР. Утверждено Постановлением Совета министров СССР от 1 декабря 1983 г. №1126.
10. Постановление Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. №5615-1 «О программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года».
11. Указ Президента РФ от 5 мая 1992 г. №439 «О мерах по выполнению межправительственного соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства на территории Российской Федерации».
12. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 1991 г. «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РФ».
13. Постановление Совета Министров – Правительства РФ от 11 июня 1992 г. №399 «О создании региональных управлений воздушного транспорта».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 г. №403 «О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации».
15. Постановление Правительства РФ от 23 июля 1993 г. №698 «О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением Российской Федерации».

16. Постановление Правительства РФ от 24 января 1994 г. №37 «О типовом соглашении между Минобороны РФ и Минобороны государств – бывших республик Союза ССР об организации приема, аэродромно-технического обеспечения и охраны военных воздушных судов».
17. Постановление Правительства РФ от 6 октября 1994 г. №1148 «О системе управления воздушным движением Российской Федерации».
18. Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г. №338 «О развитии и деятельности в Российской Федерации авиации общего назначения».
19. Постановление Правительства РФ от 3 мая 1994 г. №434 «О совершенствовании функционирования и развития системы органов воздушного движения Российской Федерации».
20. Приложение 11 к Чикагской конвенции 1944 г. (Обслуживание воздушного движения) С-15.
21. Международное воздушное право / Отв. ред. А.П. Мовчан. – М.: Наука, 1980. – Кн. 1. С. 122.
22. Чикагская конвенция 1944 г. (поправки в 1962, 1971, 1973 гг.).
23. Резолюция Ассамблеи ИКАО А33–14.
24. Официальный сайт ИКАО [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/rus/ecosoc/icao/>
25. ICAO Doc. 9495. A. 26–8. Добавление «Р», п. 2.
26. Берега / Г.А. Каплин, О.К. Леонтьев, С.А. Лукьянова, Л.Г. Никифоров. – М.: Мысль, 1991. – С. 58.
27. Kolodkin A.L. The Legal Regime of the Soviet Arctic: Major Issues, Marine Policy. – 1990. – №14. – Р. 158–168.