

Международное воздушное право

СФЕРА ФЕДЕРАЛЬНОГО ВЕДЕНИЯ И ВЕДЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБСЛУЖИВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

А.С. Категов*

В июне 1994 года, в Бангкоке, состоялась специальная встреча государств — участников группы TARTAR (Transit Air Traffic Across Russia),¹ объединившихся с целью изыскания путей наиболее быстрого и безопасного воздушного транзита через территорию России. Во встрече участвовали 22 делегата из шести стран (Китай, Монголия, Россия, Туркменистан, Финляндия, Узбекистан), представители ИАТА (Международной ассоциации воздушного транспорта) и Европейского Комитета.

В адрес данной встречи организацией ЕВРОКОНТРОЛЬ было направлено письмо, в котором выражалась готовность содействовать TARTAR в предоставлении информации относительно методов, расписаний, принципов и критериев, одобренных ЕВРОКОНТРОЛЕМ в целях оптимизации структуры воздушных трасс в западноевропейском регионе.

Повышенный интерес мирового авиационного сообщества к России в данном случае был вызван весьма выгодным географическим положением России для целей планирования транзитных полетов из Европы в Азию, из США и Канады в Азиатско-Тихоокеанский регион.

В настоящее время в Российской Федерации действует военно-гражданская система обслуживания воздушного движения (ОВД), в принципе аналогичная структуре систем ОВД в Западной Европе и США, хотя между ними и существуют некоторые различия.

Общим для сферы ОВД является, прежде всего, то, что здесь 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 предо-

* Кандидат юридических наук, доцент Академии гражданской авиации (Санкт-Петербург)

ставляет 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, указанные стандарты и рекомендации являются рекомендательными.

На практике, однако, государства, в силу объективной нецелесообразности, а порой и невозможности ориентироваться на различные правила полетов и ОВД в воздушном пространстве разных государств по маршруту полета, вынуждены либо полностью воспринимать в национальной практике соответствующие стандарты и рекомендации ИКАО, либо вводить в действие нормы, максимально близкие к ним.

Таким образом, ОВД в национальном воздушном пространстве — интегральная (хотя юридически и не оформленная) часть глобальной системы ОВД. При этом государства, обладая полным и исключительным суверенитетом в своем воздушном пространстве² выступают в данном случае как целое, а не отдельными своими частями — субъектами.

Другой пример. Именно государство (на федеральном уровне) устанавливает запретные для полетов зоны, зоны ограничения полетов и опасные зоны в соответствии с пунктом “а” статьи 9 Чикагской конвенции 1944 года. Этим правом активно пользовались многие государства, СССР — в первую очередь. Хотя сегодня положение в данном вопросе в России меняется в сторону “либерализации” использования воздушного пространства Федерации, но вопросы в отношении интересов и прав субъектов Федерации остаются. Данные субъекты юридически отстранены от решения подобных вопросов.

Именно в этом контексте следует понимать активное участие России в заключении в 1992 году Договора 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”, которые совсем недавно расценивались бы как шпионские. Для отдельных субъектов Федерации такое “вольное обращение” Центра с “их” воздушным пространством неприемлемо, кроме прочего, потому, что такое пространство представляет собой чрезвычайно важный экономический ресурс, особенно при международных полетах (перевозках).

Этим же следует объяснить факт явного или скрытого противодействия таких субъектов тому, что к сфере федерального ведения относится реализация принципа координации действий смежных органов ОВД сопредельных государств. Проявляется это, в частности, в попытках таких субъектов (юридически неправомерно) создания местных (не федеральных) органов ОВД и, соответственно, завязывания самостоятельных отношений с сопредельными (в том числе — иностранными) органами ОВД.

Представляется, что подобные факты содержат в себе разрушительный заряд как для системы федерального устройства, так и конкретно для ОВД.

Вот еще один показательный пример. Весьма распространенной является практика, когда органы ОВД соседнего государства не прекращают управление движением воздушного судна, которое перелетело на территорию другого государства. Как правило, такое “трансграничное”

управление основано на 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. 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 посвящен регулированию общих вопросов организации “приграничного” ОВД, другой — оперативного ОВД.³

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.

Наиболее общие обязанности государств в этом плане касаются определения частей воздушного пространства и аэродромов, где будет обеспечено ОВД, в частности определены районы полетной информации, диспетчерские районы и зоны, маршруты, контролируемые аэродромы, конкретные виды предоставляемого ОВД.

Четкое выделение “федерального пакета” в рассматриваемом вопросе чрезвычайно важно, кроме прочего, по той причине, что все более активно проявляется процесс региональной и межрегиональной интеграции в данной области. Прежде всего, мы имеем ввиду предложение Европейской группы аэронавигационного планирования (1990 г.) о принятии общеевропейской стратегии ОВД в качестве основы развития национальных систем ОВД. В то время СССР согласился с необходимостью совмещения отечественной системы ОВД с единой европейской.

В новой политической ситуации устойчивый федеральный порядок в области ОВД в России, кроме прочего, должен способствовать соответствующим интеграционным процессам в рамках СНГ на основе соглашения об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 года.

Указанный твердый федеральный порядок в России тем более важен, что система ОВД СССР де-факто сохранилась только в России, но российские органы ОВД продолжают предоставлять обслуживание на территории ряда государств — бывших республик СССР.

Не менее важно четкое определение “федеральной компетенции” в вопросах обслуживания воздушного движения над открытым морем.

Некоторые субъекты РФ, выходящие к Северному ледовитому океану и к Тихому океану, в последнее время проявляют большой интерес к самостоятельному обслуживанию воздушного движения над соответствующими частями открытого моря. Мотив прозрачен — деньги, которые будут течь в бюджет субъекта РФ.

Но следует иметь в виду, что согласно Чикагской конвенции 1944 г. и сложившейся практики, только государства как субъекты международного права могут принимать нормативные акты по вопросам ОВД, в том числе — касающиеся взаимодействия с иностранными органами ОВД в смежных районах полетной информации, направлять данные для помещения в документы аэронавигационной информации

(АИП, НОТАМ) относительно представляемого обслуживания над открытым морем.⁴

Прояснению вопроса способствует правильное понимание содержания понятия “воздушное законодательство”, используемого в Воздушном кодексе РФ и конкретный нормативный массив, отнесенный к уровню федерального ведения в рассматриваемом вопросе.

Так, к “воздушному законодательству” в данном случае отнесены: настоящий Кодекс, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, федеральные правила использования воздушного пространства, федеральные авиационные правила, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Понятно, что ни о каких нормативных актах субъектов РФ в данном случае говорить не приходится.

Более конкретно (по предмету правового регулирования и соответствующим объектам) нормативный массив “федеральной компетенции”, согласно Воздушному кодексу РФ, в данном случае охватывает: имущество государственной авиации и объекты “единой системы...”, за исключением имущества авиации органов внутренних дел” (Статья 7); требования к проведению обязательной сертификации и аттестации (пункт 3 Статьи 8); лицензирование деятельности в области гражданской авиации (пункт 2 Статьи 9); приостановление действия сертификата и (или) лицензии и их аннулирование (пункты 1,2 Статьи 10); установление общих правил использования воздушного пространства и специально уполномоченных органов (Статья 12); определение государственных приоритетов в использовании 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...” (пункт 1 Статьи 43); размещение различных объектов в районе аэродрома (Статья 47); сертификация объектов “единой системы...” (Статья 49); государственный контроль за деятельностью авиационного персонала (пункт 2 Статьи 53); порядок ведения радиосвязи с воздушным судном (пункт 2 Статьи 71); использование средств связи общего назначения (Статья 77); выделение частот радиотехнического обеспечения полетов (пункт 1 Статьи 78).

В соответствии с этим нормативным массивом именно на федеральном уровне разрабатываются и вводятся в действие (по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти): Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации; Положение о единой системе организации воздушного движения; перечень аэродромов совместного базирования; перечни должностей авиационного персонала; порядок поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов воздушных судов, привлечения авиационных предприятий к проведению поисково-спасательных работ,

возмещение расходов на выполнение этих работ; порядок проведения расследований, классификации и учета авиационных происшествий или инцидентов; порядок использования государственной и экспериментальной авиации в коммерческих целях; порядок использования фото- и киносъемки и других способов дистанционного зондирования земли с борта воздушного судна; права и ответственность инспекторов гражданской авиации; порядок выдачи разрешений на выполнение международных полетов, взлетов и посадок воздушных судов при выполнении таких полетов на аэродромах (аэропортах), не открытых для международных полетов и т. д.

Если говорить о конкретных документах, то их названия говорят сами за себя. Это федеральные авиационные правила: “Государственное регулирование деятельности в области авиации”; “Воздушные суда”; “Охрана окружающей среды”; “Аэродромы (аэропорты)”; “Авиационный персонал”; “Метеорологическое обеспечение полетов”; “Обеспечение аэронавигационной информацией”; “Авиационная электросвязь”; “Авиационная радиолокация и навигация”; “Организация воздушного движения”; “Правила полетов”; “Поиск и спасание”; “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)”.

Все эти документы наглядно показывают объем нормативно-правового регулирования, который предусмотрен законом для федерального уровня.

Для сравнения дадим краткий анализ состояния системы ОВД в Европейском регионе, позитивный опыт которого достоин заимствования. Данная система не имеет аналогов.

Существующая система ОВД в Европе состоит из 52 центров, обслуживающих чрезвычайно насыщенное воздушное движение.⁵ Как отмечают западноевропейские исследователи, в достижении действительно единого ОВД помехи создает, прежде всего, принцип государственного суверенитета в воздушном пространстве. Это вызвано тем, что в ряде случаев (даже часто) соответствующие государственные органы отказываются вводить крайне необходимые меры в области ОВД, мотивируя это специфическими военными аспектами.

Сами европейцы весьма скептически оценивают уровень координации ОВД между военным и гражданским секторами. ЕСАС разработала стратегию реализации Европейской Программы интеграции и гармонизации ОВД, в рамках которой предусмотрена реорганизация ЕВРОКОНТРОЛЯ, образование единого воздушного пространства, принятие концепции скорейшего перевода обслуживания воздушного движения с помощью спутников, включение европейской системы ОВД в глобальную, возможное образование автономного агентства для реализации данной стратегии.⁶

Огромная протяженность территории России и общие требования к наведению порядка (правопорядка) в РФ сегодня особо повышают необходимость федерального регулирования в анализируемой здесь сфере. Но в силу тех же причин, значительный объем полномочий должен быть передан субъектам Федерации, особенно в том, что каса-

ются их “воздушных отношений” с соседями. Обсуждается даже вопрос о наделении субъектов Российской Федерации правом учреждать свои авиационные органы.

Мы уже подчеркивали выше, что отдельные субъекты Российской Федерации настойчиво стремятся к созданию органов ОВД, находящихся в их подчинении (в сфере их компетенции). Во многом это стремление связано с надеждами пополнять свои финансы за счет аэронавигационных сборов.

Воздушный кодекс РФ 1997 года содержит весьма мало норм, определяющих компетенцию субъектов РФ в данной области.

Статья 7 Воздушного кодекса принципиально предусматривает право собственности субъектов РФ на имущество гражданкой и экспериментальной авиации, технические средства и другие средства предназначенные для обеспечения безопасности полетов воздушных судов (в соответствии с законодательством РФ). Имеется ввиду возникновение этого права как права “государственной собственности” в контексте Гражданского Кодекса Российской Федерации, подразделяющие такую собственность на “федеральную” и “собственность субъектов Российской Федерации”.⁷

В собственности субъектов может находиться также имущество авиации органов внутренних дел.

Противоречивость данной статьи состоит в том, что в одном и том же предложении под общую норму о праве “государственной собственности” подпадают и субъекты Российской Федерации, как указано выше, и одновременно устанавливается только федеральная собственность на имущество государственной авиации и объекты единой системы организации воздушного движения. Но, как мы указывали выше, в “единую систему” входит и соответствующее имущество гражданской авиации (иначе не может быть такой системы). Эта дилемма не разрешена только с образованием “Единой системы”, у которой практически отсутствует “своя” собственность, отличная от собственности составляющих ее двух секторов.

Согласно Статье 45 Воздушного кодекса строительство и реконструкция... объектов “единой системы” должны быть согласованы с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласование с указанными органами субъектов предусматривается и по Статьям 46 (“Строительство в пределах приаэродромных территорий”) и 47 (“Строительство различных объектов в районе аэродрома”), но только в тех случаях, когда субъект Российской Федерации является собственником аэродрома.

В компетенцию субъектов входит участие в поисковых и аварийно-спасательных операциях, носящее характер обязанности по Статье 89, пункт 3 в отношении организации соответствующих мер, и права привлекать в этих целях юридических лиц. Такая ситуация может быть связана с рассматриваемой здесь темой, когда орган ОВД, расположенный на территории субъекта Российской Федерации, является юридическим лицом.

Общий законодательный (и в особенности подзаконный) массив в данной области значительно объемнее. Полное исследование данной проблематики заняло бы сотни страниц. В качестве примера сделаем

выборочный анализ Федерального закона “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 22 января 1997 года.

Согласно данному закону, к рассматриваемому здесь предмету относятся такие нормы как: безвозмездная передача органам внутренних войск соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий (Статья 5); компетенция органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере деятельности внутренних войск (Статья 12); задачи авиационных воинских частей (Статья 21); согласование командующими войсками округа внутренних дел своей работы с Министерством внутренних дел, начальниками главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов РФ (Статья 34); полномочия министерств внутренних дел, начальников главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации (Статья 36).⁸

Повторяем, полный анализ проблематики данного параграфа может быть очень объемным.⁹

Сбалансированное определение полномочий, прав и обязанностей, а также ответственности субъектов РФ в данном вопросе должно опираться на приоритет федеральных норм.¹⁰

¹ Группа TARTAR создана в 1992 году во время 36-й Конференции Европейской группы аэронавигационного планирования (EANPG) как необходимое средство для введения более коротких маршрутов в Российской Федерации (имеются в виду транссибирские и трансазиатские маршруты).

² Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., ст. 1. см.: — ICAO Doc 7300/4. См. также Воздушный кодекс Российской Федерации 1977 года. Ст. 1.

³ См., например, ICAO Doc. 9426-Ап/924. Air Traffic Planning Manual. 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.

⁴ См.: ICAO Doc. 9495. Res. А26-8. Добавление “N”, п. 4. В данном сводном заявлении ИКАО о постоянной политике и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации, рекомендуется Совету ИКАО “поощрять государства, обеспечивающие обслуживание воздушного движения над открытым морем, вступать... в соглашения с соответствующими государствами, обеспечивающими обслуживание воздушного движения в примыкающих воздушных пространствах, для того, чтобы в случае невозможности обеспечения требуемого обслуживания воздушного движения над открытым морем существовали запасные планы, которые могут потребовать временного изменения границ воздушного пространства ОВД и будут осуществляться с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока не будет возобновлено первоначальное обслуживание”.

⁵ По некоторым оценкам в любой момент в воздушном пространстве Европы одновременно находится от 60 до 70 воздушных судов. — См.: Removing infrastructure bottlenecks. Civil aviation in Europe, an action programme for the future. — expanding Horizons. 1994. January. P. 23.

⁶ Подробнее см.: Balfour John. European Community Air Law. — Betterworths. London, Dublin, Edinburgh. P. 136—144.

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. Статья 214. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР. 1996.

⁸ Федеральный закон “О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации” от 22 января 1997 года. — Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 6. Ст. 711.

⁹ Громадный подзаконный массив содержится, в частности, во внутриведомственных документах, таких, например, как “Временное положение о порядке применения авиации таможенных органов” (Решение коллегии ГТК РФ от 30.04.93 г. Приложение № 1 к Протоколу № 6 Заседания Коллегии), см. также: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 12 августа 1993 г. № 5615-1 “О программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года”; Указ Президента Российской Федерации от 05 мая 1992 г. № 439 “О мерах по выполнению межправительственного соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства на территории Российской Федерации”; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 1991 г. “Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации”; Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 11 июня 1992 г. № 399 “О создании региональных управлений воздушного транспорта”; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 г. № 403 “О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации”; Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. № 698 “О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением Российской Федерации”; Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 1994 г. № 37 “О типовом соглашении между Минобороны Российской Федерации и Минобороны государств — бывших республик Союза ССР об организации приема, аэродромно-технического обеспечения и охраны военных воздушных судов”; Постановление Правительства Российской Федерации от 06 октября 1994 г. № 1148 “О системе управления воздушным движением Российской Федерации”; Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1993 г. № 338 “О развитии и деятельности в Российской Федерации авиации общего назначения”; Постановление Правительства Российской Федерации от 03 мая 1994 г. № 434 “О совершенствовании функционирования и развития системы органов воздушного движения Российской Федерации”.

¹⁰ См. подробнее: на Коллегии ФАС — Воздушный транспорт № 48, октябрь 1997 г.; Кому в СНГ летать хорошо? — Там же; Травников А. И. Прогноз падения//Известия. 1997. № 114.; Одобрена навигационная спутниковая программа//Российские вести. 1997, 3 октября; Кучеренко В. Кто уступит Космос, тот потеряет время//Российская газета, 1997, 3 октября.

Санкт-Петербург

Статья поступила в редакцию в июле 1999 г.