

Категов А.С., Лебедева М.Ю., Кокуев Ю.М. Организационно-правовой механизм реформирования системы обслуживания воздушного движения. - Элиста: АПП "Джангар", 2001. - 120 с.

ВВЕДЕНИЕ

В юридической литературе проанализированы многие общие аспекты международно-правового регулирования организации и режима использования воздушного пространства.

В трудах юристов-международников Л.Н. Верещагина, Н.И. Васильева, В.Н. Дежкина, В.С. Грязнова, С.А. Малинина, Ю.Н. Малеева, А.П. Мовчана, Г.И. Тункина, Е.А. Шибоевой и других ученых создана основательная теоретическая база, позволяющая продолжить изучение проблем использования воздушного пространства с позиций правовой регламентации управления воздушным движением.

В настоящей работе авторы сосредоточили внимание на исследовании правовых проблем имплементации действующих документов международной гражданской авиации (ИКАО) в авиации Российской Федерации и правовых механизмов, регулирующих организацию и обслуживание воздушного движения России. Теоретический интерес и практическое значение научной разработки указанных проблем определяется недостаточностью их изученности в науке международного воздушного права.

Правовая регламентация организации и обслуживания воздушного движения Российской Федерации не были предметом специальных исследований. Все это обусловило выбор темы настоящей работы.

Целью работы является выявление особенностей правовой природы международных авиационных регламентов, обоснование их применения при обслуживании воздушного движения в авиации Российской Федерации.

Для реализации этой цели в работе:

а) осуществлен функциональный анализ документов международных организаций применительно к международной гражданской авиации – ИКАО;

б) раскрыта юридическая природа и юридическое содержание технических норм ИКАО по международной аэронавигации;

в) проведен анализ правовой базы организации и использования воздушного пространства Российской Федерации;

д) проанализирована правовая регламентация обслуживания воздушного движения в соответствии со стандартами и регламентируемой практикой ИКАО;

е) подробно изучены правовые аспекты координации военных и гражданских воздушных судов в документах ИКАО и национальных законодательствах России, США, Франции и Англии;

ф) проведен сравнительный анализ правовых механизмов, регулирующих организацию и обслуживание воздушного движения в вышеперечисленных странах.

Основные положения работы, содержащиеся в ней выводы и предложения были обсуждены и одобрены на методологическом семинаре профессорско-преподавательского состава Академии гражданской авиации, юридическом факультете Академии гражданской авиации.

Материалы работы используются в учебном процессе по курсу международного воздушного права при подготовке и повышении квалификации работников отрасли в Академии гражданской авиации, в Военно-Морской Академии, могут быть рекомендованы для чтения спецкурсов на юридических факультетах.

Глава I. Правовые проблемы имплементации действующих документов международной организации гражданской авиации (ИКАО) в гражданской авиации Российской Федерации

§1. Функциональный анализ документов международных организаций применительно к международной гражданской авиации (ИКАО)

Участие Российской Федерации в международных, экономических и иных сферах гражданского оборота, включающего международно-правовую практику в сфере регулирования отношений между государствами, потребовало включения в новое российское законодательство норм и правовых институтов, относящихся к такого рода отношениям. В их регламентации важная роль принадлежит международному праву, поскольку Российская Федерация является сторонником соблюдения общепризнанных принципов этой отрасли права.

Данная международно-правовая позиция России нашла свое юридическое закрепление в Конституции Российской Федерации (1993г.), признавшей, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (п.4 ст. 15).

В этой же статье Конституция Российской Федерации предотвращает возможные коллизии международного и национального законодательства, закрепляя приоритет международного договора по отношению к нормам любой отрасли национального законодательства.

Приведенные положения воспроизводятся и Гражданским Кодексом Российской Федерации /часть 1/ (далее по тексту ГК РФ) применительно к гражданским правоотношениям: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены гражданским законодательством, применяются правила международного договора» (п.2 ст.7 ГК РФ).

Россия является участником многих многосторонних договоров (конвенций), имеющих прямое отношение к регулированию гражданских отношений. Среди них: Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров, Конвенция о международной гражданской авиации, Конвенция о договоре международной дорожной перевозке грузов, Варшавская Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международной воздушной перевозки, Афинская Конвенция о перевозке морем пассажиров и их багажа, Всемирная Конвенция об авторском праве и ряд других конвенций, включая Венскую конвенцию о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Согласно последней (по перечислению выше) конвенции, а это Дос ООН A/conf 129/15 20 march 1986 year, «договоры между государствами и международными организациями или между международными организациями и межгосударственные соглашения по своему характеру являются международными (статья 3).

Однако в силу особенностей правосубъектности и соответственно договорной правоспособности международных организаций соглашения с их участием и принимаемые ими документы, рекомендации, стандарты обладают рядом особенностей.

Поскольку одной из целей настоящей работы является обоснование применения международных авиационных регламентов при обслуживании воздушного движения в гражданской авиации Российской Федерации, проанализируем правоспособность международной организации гражданской авиации (ИКАО) – специализированного учреждения ООН, занимающегося вопросами международного сотрудничества государств в области гражданской авиации.

Перед исследованием особенностей правовой природы заключаемых соглашений и документов, принимаемых в рамках правоспособности ИКАО, в качестве рабочей гипотезы выдвинем положение о том, что источниками договорной правоспособности любой международной организации могут быть только такие решения, которые удовлетворяют следующим критериям:

- они должны быть приняты в рамках учредительного документа организации.

Этот критерий основан на статье 6 Венской Конвенции 1986 года, устанавливающей, что способность международных организаций заключать международные соглашения базируется «на соответствующих правилах организаций».

- они должны создавать нормы права, т.е. быть источниками права.
- закреплять за организацией возможность заключать определенные виды международных соглашений.

Отдельные виды договорной правоспособности ИКАО непосредственно зафиксированы в положениях ее учредительного документа, а именно в Конвенции о международной гражданской авиации (Русский текст Конвенции, равно аутентичный английскому, французскому и испанскому, был принят на Монреальской Конвенции по воздушному праву в сентябре 1987 года).

В текст Чикагской Конвенции включены положения, составляющие Устав ИКАО. В качестве одной из уставных целей организации выдвинута разработка принципов и методов международной аэронавигации, унификации ее правил и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта. Деятельность ИКАО в области международного воздушного транспорта осуществляется главным образом путем сбора статистических данных о перевозках, выполняемых национальной гражданской авиацией государств-членов, и их объеме, а также разработки стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. Организация оказывает помощь странам - членам ИКАО в создании наземных аэронавигационных средств и служб, необходимых для обеспечения воздушного движения, безопасности полетов, организации и управления гражданской авиацией, в подготовке летного и технического персонала.

Для осуществления своей исполнительской и координационной деятельности в сфере международной гражданской авиации ИКАО имеет ряд органов, образующих ее структуру: Ассамблею, Совет, Аэронавигационную комиссию, Авиатранспортный комитет, Юридический комитет, Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Финансовый комитет. Комитет по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации, Секретариат.

Из ст. 47 Чикагской Конвенции, названной «Правоспособность», прямо вытекает, что ИКАО «пользуется на территории каждого договаривающегося государства такой правоспособности, какая может быть необходима для выполнения ее функций. Ей предоставляется полная правосубъектность повсюду, где это совместимо с конституцией и законодательством соответствующего государства».

Из анализа ст. 37 Чикагской Конвенции «Принятие международных стандартов и процедур» следует, что государства – члены ИКАО приняли на себя обязательства

сотрудничать в обеспечении «максимального достижения степени единообразия» правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс, «по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее».

Для обеспечения принятых на себя обязательств государства – члены ИКАО придали данной международной организации ряд нормотворческих функций, а именно, наделили ИКАО правом принимать и по мере необходимости время от времени изменять соответствующие международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, которые должны касаться: систем связи и аэронавигационных средств, включая наземную маркировку; характеристик аэропортов и посадочных площадок; правил полетов и практики управления воздушным движением; присвоения квалификации летному и техническому персоналу; годности воздушных судов к полетам; регистрации и идентификации воздушных судов; сбора метеорологической информации и обмена ею; бортовых журналов; аэронавигационных карт и схем; таможенных и иммиграционных процедур; воздушных судов, терпящих бедствие, и расследования происшествий.

Соответствующие технические регламенты по перечисленным вопросам разработаны, приняты и оформлены в виде приложений к Конвенции. Поскольку установить исчерпывающий перечень технических и иных авиационных регламентов весьма сложно, в статье 37 Конвенции предусмотрена возможность принятия ИКАО регламентов также по «таким другим вопросам, касающимся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации, какие время от времени могут оказаться целесообразными».

Чикагская Конвенция закрепила достаточно широкий круг норм, касающихся самого принципа обеспечения безопасности гражданской авиации.

В Конвенции содержатся императивные положения об обеспечении безопасности, в частности, регламентируются, что при установлении правил для своих государственных воздушных судов государства обязуются обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов (п.«d» ст.3); средства аэронавигационного обеспечения предоставляются в целях безопасности и оперативности воздушных сообщений (ст. 15); полет беспилотного воздушного судна должен контролироваться таким образом, чтобы была исключена опасность для гражданских воздушных судов (ст.8); необходимо принимать соответствующие меры, если аэропорты на аэронавигационные средства недостаточны для безопасного осуществления международных воздушных сообщений (ст.69).

В отношении вопросов, касающихся авиации и входящих в компетенцию ИКАО, ст.64 Чикагской Конвенции, названная «Соглашения о безопасности», наделяет ИКАО полномочиями «вступать с одобрения Ассамблеи ИКАО в соглашения с любой всеобщей организацией, учрежденной народами мира для сохранения мира».

На основании указанной нормы Чикагской Конвенции и в целях обеспечения безопасности международной гражданской авиации между государствами были заключены Токийская Конвенция о преступлениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна (1963 год), Гагская Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (1970 год), Монреальская Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (1971 год).

Российская Федерация является участником практически всех действующих международных соглашений в области мировых воздушных сообщений, международной аэронавигации и авиационной безопасности.

Структура документов ИКАО, регламентирующих международную авионавигацию представлена на рис. 1.

В настоящее время Россией как членом ИКАО разработаны программа модернизации системы организации воздушного движения на период до 2005 года, получившая статус государственной и федеральная программа обеспечения безопасности полетов, завершена разработка Положения о выдаче свидетельств летному составу гражданской авиации Российской Федерации на основе Приложения 1 к Конвенции о международной гражданской авиации.

Таким образом, можно констатировать, что: в Российской Федерации постепенно стала реализовываться концепция формирования нормативно-правовой базы деятельности гражданской авиации России, нормы и правила которой приближаются к требованиям Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО.

Однако, многие документы ИКАО не вступили в юридическую силу на территории Российской Федерации (например, Приложение 8 Чикагской Конвенции «Летная годность воздушных судов», Правила авионавигационного обслуживания воздушного движения - Правила полетов и обслуживания воздушного движения (Дос-ИКАО 4444), Руководство по планированию обслуживания воздушного движения (Дос. 9426) и др.).

Парадоксальная ситуация сложилась с ратификацией Протокола по аутентичному русскому тексту самой Чикагской Конвенции 1944 года, подписанного на Монреальской Конвенции по воздушному праву в сентябре 1977 года. Этот Российский протокол до сих пор не ратифицирован.

Как один из вариантов исключения такого положения можно предложить на уровне Комитета по законодательству Государственной Думы разработать механизм ускорения вступления в силу международно-правовых документов и поправок к ним, включая поправки к Чикагской Конвенции.

Проведенный анализ показывает, что де-факто Российская Федерация, в частности органы, ответственные за организацию воздушного движения, признают документы ИКАО источниками международного права выборочно методом трансформации в национальные документы.

Чикагская Конвенция 1944 года является многосторонним соглашением между заключившими ее государствами, в которой определены общие правовые нормы и принципы, направленные на то, чтобы «международная гражданская авиация могла развиваться надлежащим образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равных возможностей».

В результате заключения этого международного соглашения были созданы международные правовые нормы начала полетов и организации воздушного движения, которые явились регулирующими факторами при установлении воздушных сообщений между государствами.

§ 2. Юридическая природа и юридическое содержание технических норм ИКАО

Становление и развитие международного воздушного права свидетельствует о наличии причинно-следственной связи между развитием авиационной техники, средств и методов авионавигации, которые являются составной частью производительных сил и возникновением новых правовых норм, регламентирующих правовые отношения государств по использованию воздушного пространства для целей воздушных передвижений и регулированию деятельности воздушного транспорта.

Иными словами, совершенствование авиационной техники, наземного оборудования и средств аэронавигации вызвало и вызывает потребность в теоретическом обосновании и юридическом закреплении таких специальных правовых норм, которые могли бы обеспечить соблюдение политических, экономических, военных и других интересов государств в применении гражданской авиации.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) равно как и другие международные авиационные организации принимают большое количество документов, унифицирующих порядок, правила полетов и обеспечение безопасной аэронавигации, устанавливающих права и обязанности государств, а также юридических и физических лиц по вопросам обеспечения регулярности, экономичности и безопасности международного воздушного транспорта и т.п.

Эти документы носят различные названия (стандарты, рекомендуемая практика, руководство, процедуры и т.д.), которые для целей настоящего исследования объединены понятием «технические регламенты» безотносительно к различному толкованию этого понятия в доктрине международного права.

Структура технических регламентов ИКАО по международной аэронавигации представлена на рис. 2.

Для уяснения юридической природы технических норм в документах, принимаемых в ИКАО, возникает необходимость остановиться на указанной проблеме, но не путем рассмотрения различных точек зрения и противоречий между ними, а наоборот, путем выяснения того, что дает полезную основу для изучения реального материала, взятого из международной и национальной практики, в данном случае – при анализе юридического содержания документов ИКАО.

Общее в представлениях об юридической природе технических регламентов заключается в том, что «объектом их являются хотя и специальные области международного регулирования, но прямо связанные с осуществлением государственной власти».

Дискуссия заключается в следующем, одна группа авторов (Г.И. Тункин, Е.А. Шibaева, А.Н. Верещагин) полагает, что принятый международной организацией технический регламент «находится в том же положении, что и принятый международной организацией текст международного договора».

Другая точка зрения сводится к тому, что «сами по себе акты, содержащие правила, которые исходят от организации, нельзя считать обязательными для государств, а следовательно, они не могут претендовать на роль источников международного права». Авторы данной концепции отрицают наличие у авиационных регламентов признаков международного договора.

В западной международно-правовой доктрине преобладает концепция, согласно которой регламенты ИКАО относятся к «законодательной» (Шоукросс, Бьюмонт, Бургенталь, Веллас) или «квази-законодательно» (Ченг Бин, Бастид, Хава).

Так, американский профессор Т. Бургенталь, рассматривая функции ИКАО в образовании технических норм международного воздушного права, безоговорочно утверждает, что деятельность ИКАО в этом отношении представляет собой «замечательный пример законодательства». «Законодательные функции ИКАО, – пишет он, – в значительной степени посвящены чисто техническим проблемам, не имеющим политического характера».

По нашему мнению, наиболее правильной представляется концепция, согласно которой международные авиационные регламенты являются разновидностью международного договора.

Во-первых, эта концепция в наибольшей степени соответствует современным представлениям юридической науки о праве, и что особенно важно, новым подходам законодательства к сфере гражданско-правового регулирования, в частности в гл. 9 (ст. 153, 154, 157, 158, 164), гл. 27 (ст. 420, 421, 422, 431), гл. 28, гл. 29 ГК РФ (часть 1), устанавливающих общие положения о сделках и договорах.

Во-вторых, она позволяет глубже вникнуть в содержание нормотворческого процесса ИКАО.

В-третьих, дает возможность оценить международные регламенты как правовые акты международной организации гражданской авиации, которые объединяют юридические и технические правила поведения.

Признавая известную научную ценность в аргументации сторонников как одной, так и другой точек зрения по исследуемому вопросу, мы будем рассматривать решения международной организации в качестве согласованных волеизъявлений государств – членов ИКАО, т.е. актов, аналогичных международным договорам.

Такая трактовка актов международных организаций позволяет выделить документы ИКАО, содержащие стандарты, рекомендуемую практику, регламентирующие организацию воздушного пространства и связанное с ней обслуживание воздушного движения в качестве особый вид регламентов, которые обязательны для исполнения и действуют именно в виде документа.

В качестве доказательства жизнеспособности выдвинутого тезиса приведем следующие суждения.

В юридической литературе по-разному толкуется содержание ст.38 Чикагской Конвенции, предусматривающую возможность отклонений от международных стандартов и процедур.

Большинство авторов (Малеев Ю.Н., Васильев Н.И., Малинин С.А., Верещагин А.Н.) полагают, основываясь на ст.38 Чикагской Конвенции, что ни стандарт, ни рекомендация не являются нормой, устанавливающей какое-то правило, обязательное для исполнения государством – членом ИКАО [с.93], кроме международных стандартов, касающихся регулирования полетов над открытым морем.

Действительно, согласно Чикагской Конвенции «правила, действующие над открытым морем, должны быть такими, какие установлены в соответствии с настоящей Конвенцией» (ст. 12). Следовательно, если эти стандарты приняты большинством государств в соответствии с положением Конвенции, отдельные государства-члены ИКАО не могут заявить, что их национальная практика отклоняется от регламентов, установленных ИКАО, и обязаны руководствоваться только ими. Однако из буквального толкования ст.38 Чикагской Конвенции вытекает только, что «Любое государство, которое сочтет неприемлемым придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов или процедур или привести свои собственные правила или практику в полное соответствие с какими-либо международными стандартами или процедурами после изменения последних, либо которое сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом, обязательно уведомить Международную организацию гражданской авиации о различиях между собственной практикой и той, которая установлена международным стандартом».

На наш взгляд, нельзя согласиться с утверждением юристов-международников о том, что «любое государство в любое время может заявить (с мотивировкой или без нее), что оно перестает соблюдать тот или иной стандарт, рекомендацию или же какое-либо приложение в целом [с. 93], поскольку о несоблюдении регламентов речи ни в ст.38, ни в других статьях Чикагской Конвенции не идет.

Т. Бюргенталь справедливо полагает, что «вопрос об ответственности государства за соблюдение того или иного регламента возникает в случае, если государство указало дату, с которой намерено принять конкретный регламент, или ясно уведомило ИКАО, что не имеет возражений против регламента» [с. 101].

В любом случае, содержание норм в Документах ИКАО определено. Однако, чтобы исполнение документов стало для государства обязательным, необходимо выражение его воли (волеизъявление) в признании содержащихся в них норм в качестве международно-правовых. Причем волеизъявление может быть выражено ясно или выражено путем молчаливого согласия применять на практике тот или иной регламент.

Принцип «молчаливого согласия» закреплен в Чикагской Конвенции и связывается со вступлением в силу Конвенции, Приложений и поправок к ним, а, следовательно, и с вытекающими из этого обязательствами и ответственностью государств – членов ИКАО.

Сам процесс разработки международных авиационных регламентов в рамках различных рабочих органах ИКАО почти не отличается от традиционного процесса разработки текста международного договора.

Особенностью разработки регламентов является лишь то, что в этом процессе может непосредственно не участвовать часть государств – членов ИКАО, поскольку, как указывалось выше, в последующем они считаются как принимающие текст регламента в соответствии с принципом «молчаливого согласия».

Сказанное в отношении регламентов, в полной мере относится и к аэронавигационным регламентам, поскольку нормы Чикагской Конвенции распространяются на международную аэронавигацию. Такой вывод вытекает из анализа статей 15, 22, 28, 37 главы 15 Конвенции, регулирующих деятельность наземных средств организации и обеспечения полетов.

В целях содействия международной аэронавигации и ее совершенствования ИКАО была наделена полномочиями принимать международные стандарты, касающиеся в частности: а) систем связи и аэронавигационных средств, включая наземную маркировку; б) характеристик аэропортов и посадочных площадок (ст.37).

В уточнении, на наш взгляд, нуждается понятие, которое вкладывается в термины «аэронавигационные средства» и «аэронавигационные службы», поскольку ни в доктрине международного воздушного права, ни в практике нет определения этого понятия. Как следствие этого нет и критерия их включения в сферу международно-правового регулирования.

Нетрудно убедиться, что понятие «международная гражданская авиация», употребляемое в тексте Чикагской Конвенции одинаково распространяется и на воздушные суда и на наземные средства и службы, поскольку международная аэронавигация в целом представляет собой двусторонний процесс и в правовом отношении невозможно отдельно регулировать вопросы полетов воздушных судов и деятельность наземных средств и служб по их организации и безопасному обеспечению движения.

Характерными признаками аэронавигационных средств и служб является то, что:

во-первых, службы с помощью аэронавигационных средств осуществляют организацию полетов воздушных судов и взаимодействие с такими судами в полете. По смыслу ст.28 Чикагской Конвенции аэронавигационные средства и службы именуется «средства и службы, используемые в целях обслуживания воздушного движения»;

во-вторых, как наземная аэронавигационная служба, имеющая своим назначением безопасность организации полетов и обслуживание воздушного движения в районе аэродрома, может рассматриваться аэропорт.

Еще одним подтверждением этого служит ст.69 Чикагской Конвенции косвенно, относящая аэропорт к аэронавигационным средствам («... аэропорт и другие аэронавигационные средства... государств... отвечают требованиям безопасной, регулярной и экономичной эксплуатации международных воздушных сообщений...»).

Таким образом понятие «международная гражданская авиация» охватывает и наземное аэронавигационное оборудование и аэронавигационные службы как необходимый элемент международной авиатранспортной системы.

Проведенный в этой и последующих главах данной работы анализ организации и обслуживания воздушного движения показывает, что основные требования к аэронавигационным средствам и службам и правила их эксплуатации содержатся в Приложениях к Чикагской Конвенции (Приложения №3,4, 5,10,11,12,15,17), Правилах аэронавигационного обслуживания (Дос 4444) Руководствах ИКАО (Дос 9332, Дос 9476, Дос 7383 и др.).

Чикагская Конвенция прямо обязала все договаривающиеся государства насколько они сочтут это возможным:

предоставить на своей территории аэропорты, радио- и метеорологические службы и другие аэронавигационные средства для содействия международной аэронавигации в соответствии со стандартами и практикой, рекомендуемыми или устанавливаемыми в соответствии с настоящей Конвенцией;

принимать и вводить в действие надлежащие стандартные системы процедур связи, кодов, маркировки, сигналов, светооборудования и другую эксплуатационную практику и правила, которые время от времени могут рекомендоваться или устанавливаться в соответствии с настоящей Конвенцией (ст.28.).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что обязательства государств по этой статье в механизме действия схожи с обязательствами ст. 12.

Во-первых, согласно нормам ст. 12 и ст.28 государства обязуются «поддерживать максимально возможное единообразие своих собственных правил... и правил, устанавливаемых время от времени на основании настоящей Конвенции».

Во-вторых, «... принимать и вводить в действие эксплуатационную практику и правила, которые время от времени могут рекомендоваться в соответствии с настоящей Конвенцией» (ст.28).

Исходя из этого в Приложении 11 к Чикагской Конвенции «Обслуживание воздушного движения» содержатся Стандарты и Рекомендуемая практика вместе со Стандартами Приложения 2 «Правила полетов», регулирующие применение Правил аэронавигационного обслуживания – «Правила полетов и обслуживание воздушного движения», и «Дополнительных региональных правил – «Правила полетов и обслуживание воздушного движения» регионального значения.

В Приложении 11 регламентируются правовые проблемы установления воздушного пространства, органов и служб, необходимых для обеспечения безопасного и

упорядоченного потока воздушного движения, дает четкое различие между видами предоставляемого обслуживания воздушного движения в целях обеспечения равных условий полетов на международных воздушных трассах.

Стандарты и Рекомендуемая практика Приложения 11 по сфере своего применения подразделяются на те части воздушного пространства, которые находятся под юрисдикцией государств - членов ИКАО и обеспечиваются обслуживанием воздушного движения в пределах соответствующих зон в тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за обеспечение обслуживания воздушного движения над открытым морем или в воздушном пространстве, суверенитет над которым не определен.

Государства, члены ИКАО регулярно принимают поправки к Приложению 11 на специализированных совещаниях, конференциях и заседаниях Аэронавигационной комиссии.

Дополнительно к приложениям Чикагской Конвенции Совет ИКАО принимает Процедуры аэронавигационных служб (ПАНС) и дополнительные региональные процедуры (САППС). ПАНС содержат процедуры, которые либо «не достигли степени стандартов и рекомендаций», либо излишне детализируют определенные требования, либо подвержены частым изменениям и потому применение к ним порядка, установленного в отношении принятия приложений, считается слишком затруднительным.

Правила аэронавигационного обслуживания и ПАНС, как показывает практика, широко применяется в деятельности гражданской авиации многих стран.

Названные документы содержат такие нормы как: об изменении САРПС и ПАНС по мере необходимости, с тем чтобы среди прочего обеспечивать твердую основу для регионального планирования и предоставления средств и служб (п.2); о необходимости консультации с государствами - членами ИКАО по предложениям, касающимся изменения САРПС и ПАНС, до того как Совет ИКАО предпримет по ним действия, за исключением случаев, когда Совет ИКАО считает необходимым предпринять срочные действия (п.6); о том, что даты начала применения поправок к САРПС и ПАНС должны устанавливаться таким образом, чтобы государства - члены ИКАО имели достаточное время для такого применения (п.7); о том, что если исключительные обстоятельства не диктуют иного, даты начала применения поправок к приложениям и ПАНС должны устанавливаться таким образом, чтобы государства - члены ИКАО не были вынуждены изменять свое национальное законодательство чаще двух раз в календарном году. В связи с этим любое приложение или ПАНС не следует изменять чаще одного раза в календарном году (п.8).

В Правилах аэронавигационного обслуживания предусматриваются обязанности Совета ИКАО обеспечивать, чтобы положения САРПС и ПАНС были полностью скоординированы, и одинаковый срок (по меньшей мере 3 месяца) для рассмотрения государственных поправок к САРПС и ПАНС.

Таким образом, между САРПС и ПАНС можно найти много общего, хотя формально их юридическая природа различна.

ИКАО разрабатывает и принимает также дополнительные региональные процедуры (САППС), предназначенные для применения в конкретном регионе. По существу это - дополнение к ПАНС. Наконец, в международном воздушном праве существует еще одна форма аэронавигационных регламентов. Это регламенты, закрепленные в региональных аэронавигационных планах (РАНП). Вся планета разделяется ИКАО на 9 «аэронавигационных регионов». Если САППС устанавливает дополнительные процедуры для всех регионов, то региональные планы касаются только конкретного, одного из девяти регионов ИКАО.

Географическая сфера действия РАНП может, однако, не ограничиваться одним регионом и предусматривать обеспечение обслуживания за его пределами, если соответствующие средства и службы необходимы, чтобы удовлетворить требования международной аэронавигации в пределах этого региона.

В РАНП могут быть включены средства и службы государств – не членов ИКАО. Это является «простым признанием того, что их участие необходимо или может влиять на деятельность международной гражданской авиации государств – членов ИКАО или на средства и службы этих государств».

Региональные аэронавигационные планы содержат рекомендуемую практику (рекомендации), которым должны следовать государства - участники, планируя правила для своих аэронавигационных служб с тем, чтобы такие службы, «организованные в соответствии с этим планом составляли со службами других стран адекватную интегральную систему».

РАНП основываются на материалах аэронавигационных совещаний ИКАО для конкретного региона.

В отношении процедуры принятия рекомендаций региональными совещаниями можно высказать следующее мнение: в данном случае, как и при разработке приложений к Чикагской Конвенции, происходит изъявление коллективной воли участвующих государств. Однако, в отличие от САРПС рекомендация РАНП принимается лишь тогда, когда соответствующее государство выразило согласие на предоставления определенных средств и служб, осуществление определенных действий на своей территории и т.д. Именно это предварительное согласие государства служит определяющим фактором последующего выполнения им своих обязательств по региональному плану.

В соответствии с решением Ассамблеи ИКАО региональные планы должны пересматриваться, когда очевидно, что они больше не отвечают требованиям международной гражданской авиации.

Все это позволяет считать, что процедура принятия стандартов и рекомендаций ИКАО, Правил аэронавигационного обслуживания, Руководств ИКАО имеет общие черты с порядком выработки документов в рамках международной организации.

Документы ИКАО, регламентирующие организацию воздушного движения и обслуживание воздушного движения устанавливают права и обязанности государств, которые должны реализовываться и выполняться на практике в той же степени, что и стандарты ИКАО в отношении правил полетов.

Таким образом, проведенное исследование юридической природы технических норм, содержащихся в Чикагской Конвенции и приложениях к ней, Правилах аэронавигационного обслуживания, Руководствах ИКАО, регламентирующих отношения в сфере организации и обслуживания воздушного движения стран - участников ИКАО, доказывает, что документы ИКАО по международной аэронавигации являются источником международного воздушного права. Они обладают в равной степени чертами договорной нормы и решения, принимаемого международной организацией.

Иными словами, такие документы ИКАО имеют юридическую силу и по своей природе являются международными договорами, заключаемыми между государствами – членами ИКАО и международной организацией гражданской авиации.

Этот вывод согласуется с требованиями Венской Конвенции о праве договоров между государствами и международными организациями или между международными организациями.

Материалы исследования подтвердили положение выдвинутой гипотезы о том, что:

– решения ИКАО являются источниками договорной правоспособности этой организации;

– технические нормы, содержащиеся в аэронавигационных регламентах и других документах ИКАО, имеют своим основанием согласование волею участвующих в международной аэронавигации государств, которые согласились признать правила поведения этой нормы в качестве обязательной для себя правовой нормы. Иными словами, решения ИКАО следует рассматривать в качестве актов, аналогичных международным договорам;

– документы ИКАО, регламентирующие организацию и обслуживание воздушного движения целесообразно выделить в особый вид аэронавигационных регламентов, обязательных для исполнения государствами. В связи с этим в практику гражданской авиации государств - участников ИКАО следует внедрить единую систему унифицированных международно-правовых норм, регулирующих отношения в области международной аэронавигации.

Изложенное выше применимо к организации и управлению воздушным движением Российской Федерации. Конституция РФ включает международные договоры в национальную правовую систему (ст. 15) и, более того, предусматривает приоритет применения правил международных договоров по отношению к нормам любой отрасли Российского права.

Поскольку мы исходили из трактовки аэронавигационных регламентов как международных договоров, требуется определить насколько это соотносится с проблемой их юридической имплементации.

Имплементация представляет собой юридический способ, форму закрепления международных регламентов в национальных документах и практику их применения.

В правовой науке разработаны три способа закрепления регламентов в национальных правилах и практике:

- трансформация
- отсылка
- рецепция.

Трансформация состоит в том, что государства приспособливают текст конкретного регламента к правовым традициям и особенностям, характерным для их внутреннего права. При этом отклонения от текста регламента в Совет ИКАО не направляются.

Рецепция – текстуальное перенесение регламентов в национальные нормативные документы.

При отсылке как способе юридической имплементации государства устанавливают только порядок применения тех или иных регламентов на своей территории, используя в национальном законодательстве и двусторонних договорах по воздушным сообщениям отсылочные нормы к регламентам.

На практике в пределах государственной территории применяются исключительно требования, содержащиеся в национальных документах, независимо от того, в какой мере конкретное государство выполнило все формальности, связанные с исправлением расхождений от регламентов и привело свою «национальную практику и правила» в соответствии с ними.

Сфера применения регламентов может быть шире или уже в зависимости от проводимого государством официального толкования терминов и понятий,

неунифицированных в международном праве. Сюда, прежде всего, относятся понятия «верхний предел государственного суверенитета», «воздушное судно», «международная гражданская авиация».

Не вдаваясь детально в содержание указанных выше способов юридической имплементации (эта проблема достаточно разработана в юридической науке), выделим один важный аспект. Он касается вступления в действие императивных регламентов, к числу которых относятся и международные авиационные регламенты – правила полетов над открытым морем и аэронавигационные регламенты – обслуживание воздушного движения.

Хотя Совет ИКАО в ряде своих резолюций определил, что вступление в силу равнозначно началу применения регламентов, это толкование можно признать несомненным только в отношении императивных регламентов, которые действительно начинают применяться с даты, устанавливаемой Советом. Для абсолютного большинства регламентов, от которых государства могут дать отклонения, эта дата является абстрактной, не влекущей каких-либо правовых последствий с точки зрения их имплементации. Соблюдаемой на практике является только та дата, с которой государство, реализуя право, предоставленное ему ст.38 Конвенции, начинает применять положения того или иного регламента, исходя исключительно их собственных интересов.

На государства – члены ИКАО возлагается обязанность юридической имплементации или практического выполнения международных регламентов. Принцип ориентации на «практическую возможность», «целесообразность» «насколько допускает законодательство» пронизывает почти все статьи Чикагской Конвенции, которые можно связать с вопросом об имплементации регламентов.

Применимо к рассматриваемой нами проблеме в вопросе об имплементации аэронавигационных регламентов возможны два решения:

применение отсылки как способа юридической имплементации;

возможен другой, параллельно существующий, либо заменяющий первый вариант. Он сводится к рецепции.

Исследуя проблемы совершенствования нормативной базы документов, регламентирующих организацию воздушного движения и управление воздушным движением в Российской Федерации, мы пришли к выводу о необходимости частичной либерализации систем правовых документов, касающихся деятельности ГА в целом.

Либерализация правовой системы документов в сфере организации воздушного движения должна быть произведена именно с помощью рецепции.

Представляется, что рецепция более предпочтительна т.к. позволяет уменьшить количество коллизионных норм в международных и национальных аэронавигационных правилах.

Данный способ юридической имплементации документов ИКАО по исследуемому вопросу вполне согласуется с нормами Гражданского Кодекса РФ. Имеются в виду нормы ГК РФ, устанавливающие приоритет международного договора по отношению к национальному законодательству и закрепляющие принцип непосредственного применения международных договоров на территории России, если только из самого характера того договора не вытекает, что для его применения необходимо издание внутригосударственного акта (ст.7 ГК РФ).

Глава II. Международно-правовые проблемы режима использования воздушного пространства и регламентации воздушного движения

§ 1. Международно-правовые проблемы режима использования воздушного пространства

В юридической литературе термин «правовой режим» имеет различное значение.

В данной работе авторы исходят из понимания правового режима как правопорядка использования воздушного пространства. Следовательно, при рассмотрении данного вопроса применим общий подход к пониманию правопорядка и международного правопорядка. По определению А.П. Мовчана, международный правопорядок «олицетворяет собой оптимально достижимое на данном историческом этапе развития человечества сочетание национальных интересов с потребностями и интересами международного сообщества» [с.91].

Это определение точно выражает сущность международного правопорядка. Содержание правопорядка понимать двояко: как общепризнанную систему принципов и норм, обладающих взаимосвязанностью и взаимозависимостью и как определенную совокупность правоотношений.

В юридической литературе среди юристов – международников обосновывается отставание нормативного регулирования от потребностей и интересов отдельных государств, которое определяется ими как «неупорядоченный правовой порядок» (Ф.М. Бурлацкий, Ю.М. Батурлин, Ю.Н. Малеев и др.). От потребностей практики, внутренней и международной жизни отстают правовые режимы воздушного пространства. Причем это в равной степени относится как национальному режиму, так и к международному.

Некоторые общие международно-правовые начала свойственны обоим из указанных режимов. Это – обязательность подчинения того и другого общепризнанным принципам и нормам международного права; противоправность установления такого режима, при котором ущемлялись бы интересы других государств или сообщества государств; обеспечение безопасности полетов, содержащих иностранный элемент.

Решение конкретных правовых вопросов, касающихся должного и возможного поведения при определенных видах деятельности, входит в содержание каждого из указанных двух видов режимов в отдельности.

Национальный режим суверенного воздушного пространства не предусматривает однозначные правила поведения, хотя по нормам Чикагской Конвенции, исходит из действия в нем полного и исключительного суверенитета и разрешительного порядка выполнения любых видов деятельности и полетов.

Этот вывод вытекает из того, что:

Во-первых, во многих странах отсутствуют четкие правовые нормы, определяющие различные виды, протяженность и эффективный порядок использования пространства. Как следствие этого – необходимость согласовывать правовые режимы использования воздушных пространств государств для осуществления ими международно-правовых обязательств.

Во-вторых, отсутствие общепризнанных критериев международной стандартизации различных типов воздушных пространств, выделяемых для полетов, либо для визуальных полетов ведет к различиям в национальной практике государств по вопросам объема диспетчерского обслуживания и методов эшелонирования.

В-третьих, далеко не во всех странах правовой режим воздушного пространства стал всеобъемлющим, распространяющимся на любые виды деятельности в нем и содержащим обязательные нормы. В ряде государств такой режим, как целостный правопорядок, относится к полетам лишь гражданских воздушных судов при отсутствии единых систем управления воздушным движением.

По характеру правового режима мировое воздушное пространство подразделяется на две категории:

1) воздушное пространство над водами открытого моря и исключительной экономической зоной. Это воздушное пространство в соответствии с Чикагской Конвенцией 1944г., Женевской Конвенцией об открытом море 1958г. и Конвенцией ООН по морскому праву 1982г. не принадлежит какому-либо государству. Основу его правового режима составляют общепризнанные принципы и нормы международного права;

2) воздушное пространство над государственной территорией. Это часть мирового воздушного пространства, расположенного над сухопутной и водной поверхностью государства в пределах его государственных границ. Государство в этих пределах обладает полным и исключительным суверенитетом. Для того чтобы этот принцип соблюдался, экипажи военных летательных аппаратов обязаны хорошо знать порядок установления воздушных государственных границ.

Воздушное пространство государства имеет три границы.

Нижняя граница – это простирающаяся под воздушным пространством поверхность суши, внутренних вод и территориального моря. Граница эта является естественной и не требует установления какого-либо режима.

Боковая граница – вертикальная поверхность, проходящая по линии государственной границы вверх до пересечения с верхней предполагаемой границей воздушного пространства.

Между сопредельными государствами воздушная граница определяется в том же порядке, что и сухопутная граница, т.е. на основе двусторонних соглашений о пограничном режиме.

На море воздушная граница государства является вертикальная поверхность, расположенная в точках прохождения внешней (морской) границы территориального моря. Эта граница четко определена в национальном законодательстве. В отдельных случаях, когда берега двух государств расположены одни против другого, граница территориального моря (морская воздушная граница) устанавливается исходя из общих принципов, содержащихся в ст. 12 Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982г. [с.66, с.57].

В отличие от сухопутных и морских границ воздушные границы не имеют специальных обозначений.

Верхняя граница – это поверхность, которая параллельна нижней границе воздушного пространства и совпадает с границей, отделяющей воздушное пространство от космического.

Для деятельности авиации решение проблемы высотной границы имеет важное практическое значение, но необходимо отметить, что высотная граница государства не закреплена ни международными, ни национальными актами и пока носит условный характер.

При решении проблемы высотной границы неизбежно возникает вопрос о самом понятии «воздушное пространство», определение которого послужило бы основанием точно очертить сферу действия принципа суверенитета на воздушное пространство.

В настоящее время международное воздушное право, как известно, провозгласило суверенитет государств над своим воздушным пространством. С другой стороны, в соответствии с Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая луну и другие небесные тела, от 27.01.1967г. космическое пространство является открытым для исследования и использования всеми государствами без какой бы то ни было дискриминации, на основе равенства и в соответствии с международным правом, при свободном доступе во все районы небесных тел. Что касается государств, то они в своих национальных законах ограничиваются лишь указаниями (и то не всегда) боковых границ воздушного пространства, не устанавливая при этом каких-либо вертикальных пределов распространения суверенитета.

Отсутствие четкого определения в международно-правовых актах и национальном законодательстве высотной границы воздушного пространства привело к тому, что это чрезвычайно важная политико-юридическая проблема пока остается нерешенной.

22 июня 1979г. на XXII сессии Комитета ООН по космосу Советский Союз внес на рассмотрение официальный документ, который носит название «Проект основных положений и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу разграничения воздушного и космического пространства, в которой проходят орбиты геостационарных спутников». В этом документе, в частности, говорится, что надземное пространство выше 100 – 110 км над уровнем океана является космическим пространством. Граница между воздушным и космическим пространством подлежит согласованию между государствами и последующему закреплению на высоте, не превышающей 100 – 110 км над уровнем океана.

Проблема высотного предела государственного суверенитета может быть решена при условии, что юридическое определение воздушного пространства будет приведено в соответствие с физическим определением на основе двух- или многосторонних соглашений и, следовательно, будет оговорена минимально допустимая высота полета космических аппаратов. Использование других летательных аппаратов ниже установленной в договорном порядке высоты, т.е. границы высотного предела действия государственного предела, без предварительного на то разрешения должно рассматриваться как нарушение воздушной границы государства с вытекающими отсюда последствиями. Такое решение вопроса не противоречило бы основным нормам и принципам международного права, а также требованиям Устава ООН.

Чикагская Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. в ст.1 провозгласила: «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства над его территорией». Действующая Конституция Российской Федерации традиционно устанавливает, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ст.4). Российская юридическая наука рассматривает принцип суверенитета как один из общепризнанных принципов современного международного воздушного права.

Обладая властью над своей территорией и независимостью в международных отношениях, государство реализует свой суверенитет над воздушным пространством по следующим основным направлениям:

- устанавливает режим воздушных передвижений в пределах национальных воздушных границ;
- регламентирует деятельность воздушно-транспортных предприятий в пределах своей территории;
- реализует права из области административной, гражданской и уголовной юрисдикции государства по отношению к воздушным судам, их экипажа и находящимся на этих судах пассажирам, грузам и почте;
- осуществляет права по охране воздушных государственных границ и в случае необходимости защищает государственные интересы силой оружия.

Указанные направления деятельности государств охватывают основной комплекс прав, который реализуется ими в отношении воздушного пространства над государственной территорией в целях защиты своих политических, экономических и оборонных интересов, а так же обеспечения безопасности полетов.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что в силу суверенитета над воздушным пространством государство, защищая свои интересы и безопасность, имеет право:

- на охрану и организацию своей безопасности, а в случае необходимости на самооборону в соответствии со ст.51 Устава ООН;
- запрещать использование иностранных воздушных летательных аппаратов в своем воздушном пространстве во всех случаях, если их деятельность противоречит Уставу ООН, нормам и принципам современного международного права;
- устанавливать места пересечения государственной границы - определять воздушные коридоры;
- устанавливать постоянные маршруты (международные трассы) и эшелонирование в них для осуществления регулярных полетов иностранных летательных аппаратов;
- устанавливать специальные правила полета, ограничивать или воспрещать полеты в определенных воздушных районах над своей территорией;
- требовать выполнения навигационных правил в целях обеспечения безопасности полетов, а в случае аварии или катастроф производить расследование;
- регламентировать использование средств радиосвязи, фото- и киноаппаратуры при полетах над своей территорией;
- запрещать полет беспилотных летательных аппаратов над своей территорией;
- устанавливать специальные правила по оказанию помощи терпящим бедствие над территорией или территориальными водами государства;
- запрещать сбрасывание каких-либо предметов или загрязнение воздушного пространства;
- определять условия и порядок пользования наземными средствами аэронавигационного обеспечения полетов;
- требовать от государств соблюдения летательными аппаратами установленных правил, а в случае причинения ущерба полного его возмещения;
- осуществлять контроль и регулирование коммерческих прав в международном воздушном транспорте;
- принуждать к посадке иностранные летательные аппараты, которые нарушают установленный режим воздушного пространства;

– устанавливать особый режим полетов для иностранных военных летательных аппаратов;

– запрещать использование летательных аппаратов с борта кораблей – носителей, если последние находятся во внутренних или территориальных водах; в случаях, когда прекращение нарушения или задержания нарушителей не может быть осуществлено другими средствами, применять оружие и боевую технику.

Таким образом, принцип суверенитета в отношении воздушного пространства над территорией государств обуславливает необходимость обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

Планируя и выполняя полеты, государства обязаны принимать все меры к тому, чтобы не создавалась угроза безопасности любым полетам в воздушном пространстве иностранного государства. Равным образом это относится к недопущению угрозы безопасности воздушным судам в открытом воздушном пространстве.

Нормативным выражением этой обязанности является ст.11, 12 Чикагской Конвенции, в которых устанавливается, что каждое воздушное судно, несущее национальный знак государства, где бы оно не находилось, соблюдало действующее в данном месте правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов, а также обязательства государств поддерживать максимально возможное единообразие своих правил полетов с правилами, устанавливаемыми ИКАО.

Указанная обязанность обеспечивать безопасность действует и в отношении военных воздушных судов. В частности, статья 3 «d» Чикагской Конвенции предусматривает, что при установлении правил для своих государственных воздушных судов государство обязуется обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов.

Изложенное выше в полной мере относится и к военным воздушным судам.

Иностранные военные летательные аппараты имеют право пересекать границы других государств и летать в чужом воздушном пространстве только после получения ими специального на то разрешения через дипломатические каналы, как правило, за 10 – 15 дней. Это положение нашло свое подтверждение в международно-правовых актах современного воздушного права. Так, например, Чикагская Конвенция 1944 г. предусматривает, что «государственные воздушные суда» не должны совершать полеты над территорией другого государства или совершать посадку на ней без разрешения, полученного на основе специального соглашения или иным образом и в соответствии с изложенными в нем условиями. Под государственными воздушными судами Конвенция при этом понимает «воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах (ст. 3 Конвенции).

Полеты военных летательных аппаратов через воздушное пространство иностранных государств может быть осуществлен в следующих случаях:

а) в соответствии с требованиями ст.43 Устава ООН, предусматривающей право пролета военных летательных аппаратов через суверенное воздушное пространство другого члена ООН с согласия последнего во время военных действий ООН, по специальному разрешению Совета Безопасности;

б) в силу региональных соглашений, предусматривающих использование воздушного пространства и аэродромов договаривающихся сторон;

с) при разовом соглашении, например для посещения группой иностранных военных летательных аппаратов государства с визитом вежливости;

d) в силу вынужденных обстоятельств. Если военный летательный аппарат терпит аварию, он может приземлиться в ближайшем аэропорту независимо от национальной принадлежности, статуса и наличия соглашения. В этом случае экипаж должен подавать в установленном порядке сигналы бедствия на радиочастотах связи воздушных судов с наземными радиостанциями страны приземления.

Кроме того, специального разрешения для полета военных самолетов в воздушном пространстве иностранных государств не требуется также при следующих случаях:

a) если на борту самолета находится глава иностранного государства или дипломатический представитель, аккредитованный при представительстве данного государства;

b) если военный самолет сопровождает самолет с главой правительства или государства, при этом количество сопровождающих самолетов оговаривается в специальном соглашении.

Разрешение также не требуется, когда военный летательный аппарат в течение всего времени пребывания военного корабля в иностранных водах будет оставаться на борту корабля.

На посадку военного самолета на чужой территории необходимо получить особое разрешение с указанием места (аэродрома) и точного времени посадки. Нарушение военным самолетом установленных правил пребывания на иностранной территории ведет к принятию в отношении его ряда мер, а в исключительных случаях могут применяться и принудительные меры.

Таким образом, совершенно очевидно, что военные воздушные суда в случае правомерного полета в иностранном воздушном пространстве или в открытом воздушном пространстве пользуются одинаковым правовым режимом с гражданскими воздушными судами.

Некоторые проблемы, возникающие в области правовой регламентации открытого воздушного пространства, аналогичны проблемам, связанным с использованием суверенного воздушного пространства.

В открытом воздушном пространстве (в том числе над исключительной экономической зоной) действуют императивные нормы, установленные в ст. 12 Чикагской Конвенции, Приложении 2 к Конвенции, а также по мнению диссертанта и ст. 28 Чикагской Конвенции, «без каких-либо исключений».

Правила полета, применяемые государствами, как в пределах государственной территории, так и за ее пределами и закрепленные в Приложении 2, в обязательном порядке применяются в основном на международных трассах над открытым морем. Специальные правила полетов над открытым морем закреплены во всемирных процедурах аэронавигационного обслуживания и «Дополнительных региональных процедурах».

Однако за пределами международных воздушных трасс преобладает действие национальных норм над международными.

Иными словами, наблюдается неупорядоченность правового режима, свойственная выполнению многочисленных видов авиационных работ, а именно: аэрофотосъемки, обследование шельфовой зоны с воздуха, прокладке курсов для судов и т.п., а также при проведении научных исследований научно-исследовательскими судами в открытом море с помощью воздушных судов, расположенных на их борту.

В настоящее время у государств нет юридически обязательной практики уведомления иностранных государств о временно опасных районах, объявляемых для вышеуказанных целей.

Учитывая изложенное, а также интенсификацию научной деятельности в открытом воздушном пространстве, следует присоединиться к предложениям ученых-правоведов относительно необходимости официальной регистрации экспериментов в атмосфере и кодификации соответствующих норм. Нуждается в кодификации и

норма, «в соответствии с которой государства должны производить запуски ракет с бортов научно-исследовательских судов и иным образом в стороне от основных морских путей и воздушных трасс».

Нерешенной в правовом отношении остается и проблема установления районов летной информации (РПИ) в открытом воздушном пространстве. В соответствии с нормами ИКАО, которые содержатся в приложениях к Чикагской Конвенции, региональных аэронавигационных планах и региональных процедурах (положения самой Конвенции данный вопрос вообще не регламентирует) соответствующие обязательства государства принимают на себя добровольно. Соседним государствам предлагается достигать договоренностей об установлении РПИ путем соглашений. Соответствующие районы и названия государств, которые приняли на себя ответственность за обслуживание воздушного движения в них, публикуются в документах ИКАО. Но соглашения не всегда удается достичь и не всегда государства в одностороннем порядке соглашаются принять на себя ответственность в РПИ.

В связи с этим предлагается ввести в международные договоры норму, обязывающую государства нести ответственность за обслуживание воздушного движения в установленных районах полетной информации в открытом воздушном пространстве.

§ 2. Правовая регламентация обслуживания воздушного движения по нормам ИКАО

Для воздушного движения, как и для любого другого вида транспорта, существует присущая ему необходимость обеспечения определенного обслуживания, предназначенного для осуществления движения безопасным и упорядоченным образом. Однако имеется два аспекта воздушного движения, которые предъявляют особые требования к такому обслуживанию. Ими являются:

а) тот факт, что как только воздушное движение начинает осуществляться на практике, его нельзя задержать на маршруте на длительный срок и можно остановить только посадкой воздушных судов;

б) всемирный масштаб авиационной деятельности больше зависит от соображений международного характера, чем другие виды транспорта.

Планирование и осуществление обслуживания воздушного движения (ОВД) является исключительно обязанностью государства, если только государства не заключили соглашения об осуществлении совместного планирования в отношении определенного района, охватывающего территорию более чем одного государства, или районов, над которыми не осуществляются суверенные права (например, открытое море). Поэтому очень важно, чтобы планирование и осуществление ОВД проводились с максимальной степенью единообразия. Хотя ИКАО постоянно преследует эту цель путем стандартизации во всемирном масштабе и регионального планирования аэронавигационного обслуживания, необходимо по указанным причинам дополнять эти усилия дву- или многосторонней координацией между государствами. Такая дву- или многосторонняя

координация должна охватывать те, обычно более детальные аспекты, которые не отражены в мероприятиях, осуществляемых в рамках ИКАО.

Цели ОВД, указанные в пункте 2.2 Приложения 11 к Чикагской Конвенции, кратко сводятся к следующему:

- а) предотвращение столкновения между воздушными судами в воздухе и между воздушными судами и препятствиями на земле;
- б) поддержание упорядоченного и быстрого потока воздушного движения;
- с) обеспечение воздушных судов консультациями и информацией, необходимыми для безопасного и эффективного осуществления полетов;
- д) уведомление службы поиска и спасения о воздушных судах, нуждающихся в их услугах, и оказание помощи в выполнении ими своих задач.

Из этих целей видно, что акцент в деятельности ОВД падает на слово «обслуживание». Это означает, что ОВД должно в максимальной степени находиться в распоряжении его пользователей и что любые действия, которые могут помешать намерениям отдельных пользователей, могут быть оправданы только тогда, когда результаты таких действий ведут к улучшению обслуживания большей части пользователей. Службе ОВД ни в коем случае не разрешается предпринимать действия, затрагивающие интересы пользователей и те, которые мотивируются только удобством для службы ОВД.

Термин «обслуживание» в международных стандартах используется как абстрактное наименование для обозначения функциональных обязанностей или оказываемого вида обслуживания.

В соответствии с пунктом 2.3. Приложения 2 обслуживание делится на следующие виды:

- полетно-информационное обслуживание (Flightinformationservices);
- диспетчерское обслуживание (Air traffic control services);
- аварийное оповещение (Alertingservices).

Виды обслуживания воздушного движения по документам ИКАО представлены на рис. 3.

Право устанавливать тот или иной вид обслуживания предоставляется государству в соответствии со статьей 37 Чикагской концепции, исходя из конкретной обстановки и возможностей.

В зависимости от устанавливаемого вида обслуживания воздушного движения, воздушное пространство над территорией государства, где будет осуществляться конкретная форма обслуживания, разграничивается и определяются правилами полетов.

Для непосредственного обслуживания создаются органы, на которые возлагается выполнение конкретных функций, обусловлен-ных видом обслуживания. Это выражается и в наименовании характера деятельности службы управления воздушным движением – Airtrafficservices– ATS.

Рассмотрим более подробно содержание и функциональное назначение того или иного вида обслуживания воздушного движения.

Полетно-информационное обслуживание заключается в предоставлении экипажам воздушных судов информации и консультаций, касающихся фактической о прогнозируемой погоде в районе полета, работы радиотехнических средств, состояния аэродромов, угрозы столкновения с беспилотными неуправляемыми аэростатами и др.

воздушными судами и т.д. Предусмотренные в нормативных актах перечни полетной информации, которая передается командиру воздушного судна как до полета, так и на различных его этапах обычно заканчиваются словами: «... и другой информации, необходимой для безопасного и эффективного выполнения полета». Полетно-информационное обслуживание обеспечивается всеми воздушными судами, которым предоставляется диспетчерское обслуживание, а также остальным воздушным судам, поддерживающим радиосвязь с органами ОВД.

Из изложенного вытекает, что содержание данного вида обслуживания составляет:

- обеспечение метеоинформации перед полетом воздушного судна и в полете;
- предоставление сведений о состоянии технических средств воздушной навигации;
- опубликование информации о состоянии аэродромов и средств ОВД;
- передача предупреждений об опасности для полетов.

Это обслуживание обеспечивается во всем воздушном пространстве над территорией государства.

Нетрудно убедиться, что полетно-информационное обслуживание выполняет функции предоставления советов и информации, способствующих безопасному и эффективному выполнению полетов.

Диспетчерское обслуживание предоставляется воздушным судам, которые выполняют полет в контролируемом воздушном пространстве и в отношении которых органу ОВД представлен план полета по установленной форме. В зависимости от этапа полета различают районное диспетчерское обслуживание (во время полета по воздушной трассе), диспетчерское обслуживание подхода (при вылете – до входа на воздушную трассу, а при прилете на аэродром – после выхода с воздушной трассы до выполнения посадки) и аэродромное диспетчерское обслуживание (в период движения по площади маневрирования аэродрома и при взлете и посадке). В установленных диспетчерских районах и зонах диспетчерское обслуживание осуществляется только одним органом (центром, пунктом) ОВД. Передача диспетчерского обслуживания от одного органа ОВД к др. по маршруту полета воздушного судна осуществляется на установленных рубежах, которые, как правило, совпадают с границами, разделяющими диспетчерские районы и зоны.

При диспетчерском обслуживании осуществляются контроль и управление воздушным движением с целью предотвращения столкновений между воздушными судами и воздушных судов с препятствиями на площади маневрирования аэродрома, а также поддержания порядка и ускорения движения в потоке воздушных судов. Диспетчерское обслуживание обеспечивается воздушным судам в контролируемом воздушном пространстве, в котором предусмотрено диспетчерское обслуживание.

При диспетчерском обслуживании контроль за полетами воздушных судов и определение их местонахождения относительно друг друга осуществляются по данным радиолокационных станций и докладов командиров воздушных судов о пролете установленных пунктов обязательного донесения. Предусмотренные в нормативных актах интервалы безопасного эшелонирования, т.е. рассредоточение воздушных судов, находящихся в полете, определяются для диспетчерского обслуживания при радиолокационном обслуживании – линейными единицами (5, 10, 20 км и т.д.), а при отсутствии радиолокационного контроля, когда местонахождение воздушных судов устанавливается только по докладам их командиров (пилотов), – временем, необходимым для полета воздушного судна в точку, в которой в данный момент находится другое воздушное судно (5, 10, 20 минут и т.д.).

Орган ОВД осуществляет диспетчерское обслуживание посредством передачи командиром воздушных судов диспетчерских разрешений (по запросу командиров) и указаний (по своей инициативе), касающихся порядка выполнения полетов. Диспетчерские разрешения (указания) имеют строго определенное назначение и направлены на выполнение функций, возлагаемых на диспетчерское обслуживание. Как отмечается в документах Международной организации гражданской авиации, диспетчеры органов ОВД выдают такие диспетчерские разрешения, которые необходимы в целях предотвращения столкновений, а также ускорения и поддержания порядка в потоке движения воздушных судов. Диспетчерские разрешения (указания) являются обязательными для командира воздушного судна (пилота). Он должен их выполнять точно и в срок. Однако эти разрешения (указания) не освобождают его от ответственности за безопасность воздушного судна и соблюдение требований, регламентирующих управление воздушным судном. Поэтому в тех случаях, когда диспетчерское разрешение (указание) не обеспечивает безопасности полета, он может запросить и получить новое разрешение. В чрезвычайной ситуации, требующей незамедлительных действий в интересах безопасности воздушного судна, его командир может отступить от диспетчерского разрешения (указания) с последующим докладом органу ОВД о предпринятых действиях.

Таким образом, диспетчерское обслуживание предоставляется для всех полетов, выполняемых по правилам полета по приборам IFR, в контролируемом воздушном пространстве, а также для полетов, выполняемых по правилам визуального полета VFR в специальных зонах контролируемого воздушного пространства и аэродромного движения на контролируемые аэродромах.

Диспетчерское обслуживание осуществляется в различных частях воздушного пространства. Этот вид обслуживания включает:

- районное диспетчерское обслуживание (Areacontrolservices);
- диспетчерское обслуживание на подходе к аэродромам (Approachcontrolservices);
- аэродромное диспетчерское обслуживание (Airdromecontrolservices).

Следовательно, назначение диспетчерского обслуживания заключается в:

- обеспечении и поддержании порядка воздушного движения;
- управлении ритмичностью воздушных судов с целью достижения наибольшей пропускной способности воздушного пространства и аэродромов;
- предупреждении столкновений между воздушными судами и наземными препятствиями на маневренной площади аэродрома.

Аварийное оповещение органов ОВД заключается в извещении органов поисково-спасательного обеспечения о воздушных судах, которые нуждаются в поиске и спасении или в отношении которых совершен акт вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Нетрудно убедиться, что аварийное оповещение сводится, в основном, к двум функциям:

- оповещение соответствующих организаций о воздушных судах, нуждающихся в розыске и спасении;
- оказание необходимого содействия этим организациям в выполнении ими функциональных обязанностей.

Заслуживает внимания вопрос о применяемом в некоторых странах консультативном обслуживании воздушных судов.

Консультативное ОВД в документах ИКАО рассматривается в качестве переходного от полетно-информационного к диспетчерскому. Суть его заключается в том, что задачи, установленные для диспетчерского обслуживания (предотвращение столкновений), решаются методами, присущими полетно-информационному обслуживанию.

Консультативное обслуживание воздушного движения направлено на то, чтобы информация об опасности столкновений обладала большей действительностью по сравнению с полетной информацией, но такой вид обслуживания воздушного движения не предполагает обеспечения необходимой степенью безопасности, а органы консультативного обслуживания не несут той ответственности за предотвращение столкновений, которая возлагается на органы диспетчерской службы. Это объясняется тем, что информация о местонахождении каждого воздушного судна, имеющаяся в распоряжении органов консультативного обслуживания, не является точной и полноценной из-за недостаточной оснащенности радиотехническими средствами консультативных маршрутов и районов.

Такие районы и маршруты устанавливаются государством в пределах воздушного пространства над своей территорией, когда нет возможности организовать контролируемое воздушное пространство с диспетчерским обслуживанием.

При консультативном обслуживании дают не «разрешения», а только «консультативную информацию», пользуясь словами «советую» или «рекомендую». Оно предусматривает:

- советы экипажам воздушных судов о вылете в установленное время, о следовании на крейсерских эшелонах, предусмотренных планом полета, при условии, что не предвидится каких-либо помех для остального воздушного движения;

- рекомендации экипажам воздушных судов выполнять определенные действия во избежание возможной опасности столкновения.

Однако, о своих действиях в связи с полученной рекомендацией, равно как обо всех изменениях в плане полета, представленном до вылета, командир воздушного судна обязан сообщить органу ОВД, обеспечивающему консультативное обслуживание. Консультативное обслуживание предоставляется в консультативном воздушном пространстве.

Таким образом, в деятельности по обеспечению ОВД различаются два основных направления. Первое из них связано с организацией ОВД, которая относится к компетенции полномочных органов государства. Второе – с оперативным обслуживанием непосредственно воздушного движения, которое осуществляется с создаваемыми для этой цели органами ОВД, каждым в пределах установленных для него района, зоны, сектора.

В настоящее время правила ОВД в виде стандартов, рекомендуемой практики и процедур, содержатся в Приложении 11 к Чикагской Конвенции, а также в документах ИКАО, известных под названием «Правил полетов и обслуживания воздушного движения» (Дос 4444), «Производство полетов воздушных судов» (Дос 8168), «Дополнительные региональные правила» (Дос 7030). (Рис. 1.)

Обязательства государств, касающиеся ОВД в суверенном воздушном пространстве воздушных судов, выполняющих международные полеты, определены в Чикагской Конвенции 1944 г. Конвенция устанавливает, что каждое государство – ее участник, насколько оно сочтет это возможным обязуется для содействия международной аэронавигации предоставлять на своей территории радио- и метеорологические службы и другие аэронавигационные средства, а также использовать в процессе обслуживания стандартные системы процедур связи, коды и другую эксплуатационную практику и правила, которые могут рекомендоваться в соответствии с Конвенцией.

Характер обязательств, выраженный формулой «насколько оно сочтет это возможным», соответствует требованиям ст.37 Конвенции, предусматривающей право государств на отступления от международных стандартов, рекомендуемой практики и процедур, рекомендованных ИКАО. Несмотря на столь «либеральный» режим, предусмотренный конвенцией в отношении обеспечения ОВД, за годы прошедшие со времени создания ИКАО, было достигнуто значительное единообразие в национальных правилах ОВД на базе международных стандартов, рекомендуемой практики и процедур ИКАО. Важная роль в этом отношении принадлежит аэронавигационным конференциям ИКАО и региональным аэронавигационным совещаниям, рекомендации которых реализуются в международных стандартах и рекомендуемой практике ИКАО, процедурах и региональных аэронавигационных планах, одобряемых Советом ИКАО. Обо всех расхождениях национальных правил с правилами ИКАО в сфере ОВД государства информируют Совет ИКАО, который, в свою очередь, уведомляет о них все другие государства. Сведения об особенностях организации и обеспечения ОВД государства публикуют также в Сборниках аэронавигационной информации.

По общему правилу, государства обеспечивают ОВД в национальном воздушном пространстве своими органами, специально создаваемыми для целей ОВД.

Любое государство по соглашению с другим государством может передавать последнему обязанности по обеспечению ОВД во всем своем воздушном пространстве или его части. На такую возможность указывается статье 2.1 Приложения 11 к Чикагской Конвенции 1944 г. Передача, отмечаемая в Приложении, должна осуществляться без ущерба для суверенитета передающего обязанности государства. В соответствии с этим ответственность государства, принимающего обязанности по обеспечению ОВД, ограничивается в пределах территории передающего государства техническими и эксплуатационными функциями и в своих действиях оно не выходит за рамки соображений, относящихся к обеспечению безопасности и ускорения прохождения воздушных судов. Обслуживание производится в соответствии с требованиями передающего обязанности государства и, при наличии договоренности, с использованием создаваемых им средств и служб. Государства, как передающие ответственность за ОВД и обеспечивающие его, могут в любое время прекратить действие заключенного между ними соглашения.

Помимо передачи по соглашению одним государством другому государству обязанностей по организации и обеспечению ОВД осуществление ОВД может возлагаться на специально создаваемый государствами международный орган. ИКАО в целом положительно относится к практике организации международных органов ОВД.

В Свободном заявлении о постоянной политике ИКАО, касающейся непосредственно аэронавигации, которое в обновленном виде принимается на каждой очередной сессии Ассамблеи ИКАО, содержится специальная рекомендация государствам – членам ИКАО рассматривать в случае необходимости вопрос о совместном создании органа ОВД, ответственного за обеспечение обслуживания в воздушном пространстве над территорией двух или нескольких государств и открытым морем. В условиях функционирования международного органа ОВД обслуживание удешевляется, прежде всего, за счет более рационального размещения и использования средств связи и радиотехнического обеспечения полета, а также уменьшения числа органов ОВД. Упрощаются и ускоряются координация и регулирование полетов воздушных судов, осуществляющих международные полеты.

В настоящее время функционируют три международных органа ОВД: Евроконтроль, КОКЕСНА и АСЕКНА.

Проведенный анализ международно-правовых проблем режима использования воздушного пространства и организации воздушного движения позволяет сделать два общих вывода:

1) в практике международной гражданской авиации обслуживание воздушного движения (ОВД) является одним из основных видов деятельности, имеющий своей целью обеспечение безопасности, регулярности и эффективности как полетов отдельных воздушных судов, так и воздушного движения в воздушном пространстве;

2) система нормативных документов ИКАО, регламентирующих международную аэронавигацию, адекватно соответствует техническому уровню развития международных воздушных сообщений и способствует международному правопорядку в использовании воздушного пространства и в организации воздушного движения.

§ 3. Правовые аспекты координации движения гражданских и военных воздушных судов в документах ИКАО

Для решения вопросов международно-правового регулирования воздушных сообщений имеет значение юридическая природа воздушного пространства, в пределах которого осуществляется контроль за использованием его воздушными судами.

Для целей обслуживания воздушного движения воздушное пространство государства должно быть разделено на части, что прямо предусмотрено в документе ИКАО (Дос 9426) «Руководство по планированию обслуживания воздушного движения».

Под разделением воздушного пространства подразумевается разграничение его на объемы, в которых будет осуществляться тот или иной вид обслуживания воздушного движения.

Разделению подвергается воздушное пространство, находящееся в ведении государства, на которое распространяется его полный и исключительный суверенитет, а также воздушное пространство, где государство принимает на себя ответственность за обеспечение обслуживания воздушного движения над открытым морем или в тех районах, которые не находятся в ведении суверенного государства.

В соответствии с вышеизложенным, государства для подведомственной им территории определяют те части воздушного пространства и те аэродромы, где должно быть обеспечено обслуживание воздушного движения.

Все воздушное пространство делится на области (районы) полетной информации (рис. 4). В их пределах выделяется контролируемое воздушное пространство, в котором будет осуществляться диспетчерское обслуживание воздушного движения.

Контролируемое воздушное пространство делится на диспетчерские районы, диспетчерские зоны, воздушные зоны и контролируемые аэродромы. Если по каким-либо соображениям государство не имеет возможности обеспечить контролирование воздушного движения, а будет применять консультативное обслуживание, то оно выделяет консультативное воздушное пространство, которое разделяется на консультативные районы и консультативные маршруты.

Имеют место случаи, когда государство создает и контролируемое и консультативное воздушное пространство на своей территории и применяют соответствующие виды обслуживания.

Помимо приведенного выше деления воздушного пространства, предназначенного для выполнения международных полетов и обслуживания воздушного

движения, выделяются регламентированные для полетов части воздушного пространства: запретные и опасные зоны, регламентированные пространства.

Перед государствами возникает необходимость координировать требования гражданских и военных ведомств к использованию воздушного пространства.

Нормативный материал по данному вопросу изложен также в документе ИКАО (Дос 9426) «Руководство по планированию ОВД» (глава 2 Координация).

В руководстве содержится не только информация, которую можно или следует принимать во внимание при разработке программ развития в рамках государств или регионов, но также материал, который можно или следует использовать непосредственно при планировании и эксплуатации системы ОВД.

Руководства служат государствам не только в качестве рекомендаций для постоянного развития национальных служб, но и в качестве основы для дву- или многостороннего сотрудничества, направленного на согласование, насколько это возможно, деятельности в области планирования в масштабах региона, что упрощает разработку и обновления региональных аэронавигационных планов.

Существуют значительные различия в отношении роли, которую призвана играть военная авиация в том или ином конкретном государстве. Система координации полетов гражданской и военной авиации в соответствующих организациях ОВД определяется самими государствами. Однако чтобы уяснить проблемы, необходимо рассмотреть гражданские требования к воздушному пространству во всех трех измерениях и соотнести эти требования с окружающей обстановкой, в которой должны осуществляться полеты военной авиации. Итоговое разделение воздушного пространства должно, следовательно, выполняться таким образом, чтобы военные полеты не создавали риска для безопасного производства гражданских полетов. Часто в масштабах государства создается координирующий орган в целях согласования этих зачастую противоречивых требований.

На практике не всегда удается изыскать единое решение проблемы координации между гражданскими и военными полномочными органами. Однако существуют три главных метода, принятых для облегчения задачи бесконфликтного объединения гражданского и военного воздушного движения, а именно:

а) Полное объединение. В этом случае одна объединенная служба предоставляет ОВД всем воздушным судам, независимо от их гражданской или военной принадлежности. Ярким примером полного объединения является Федеральная авиационная администрация (ФАА) США. Эта гражданская организация, обеспечивающая обслуживание воздушного движения в интересах всех пользователей. Однако даже в этом случае есть исключения: военная администрация обеспечивает обслуживание воздушного движения на большинстве военных аэродромов;

б) Частичное объединение. В этом случае служба ОВД составляется из представителей как гражданского, так и военного персонала, и ОВД предоставляется совместно обоими полномочными органами в общем воздушном пространстве. Частичное объединение представляет собой компромиссное решение, основанное на доброй воле обеих сторон, осуществлять на практике координацию в вышеуказанных целях. Основу данного вида координации составляет отсутствие требований по координации для всех видов полетной деятельности и концентрации усилий в тех районах, где эти два вида летной деятельности могут в том или ином случае создать конфликтную ситуацию;

в) Параллельная работа. В этом случае ОВД предоставляется отдельно гражданскими и военными полномочными органами. Однако взаимодействие и безопасность обеспечиваются путем соответствующей координации на всех уровнях, т.е.

имеет место координация процедур. Этот случай, когда обслуживание воздушного движения обеспечивается отдельно военной и гражданской службами обслуживания воздушного движения, и когда процедуры полностью координируются.

Координация по использованию воздушного пространства способствует не только безопасности полетов, но и позволяет военным организациям легко выделить, опознать и осуществить перехват цели.

ИКАО, именно та организация, которая обеспечивает международную координацию полетов гражданских и военных воздушных судов. Для достижения этой цели ИКАО в Приложении 11 Конвенции рассматривает вопросы координации между военными и гражданскими службами ОВД и вопросы координации деятельности, которая может представлять потенциальную угрозу для гражданских ВС.

Одной из первых задач ИКАО была разработка международных правил для обеспечения безопасного, упорядоченного и быстрого потока воздушного движения. Необходимость в координации полетов гражданских и военных воздушных судов была призвана еще на десятой сессии Ассамблеи ИКАО в резолюции А10-29, а впоследствии неоднократно подтверждалась на 12-й, 14-й и 23-й сессиях. В пункте 214 Приложения 11 содержатся стандарты по координации деятельности военных полномочных органов и служб ОВД. Эти стандарты приведены ниже:

2.14.1. «Полномочные органы обслуживания воздушного движения устанавливают и поддерживают тесное взаимодействие с военными полномочными органами, ответственными за деятельность, которая может затрагивать полеты гражданских воздушных судов.

2.14.2. Координация деятельности, представляющей потенциальную опасность для гражданских воздушных судов, осуществляется в соответствии с положениями пункта 2.15.

2.14.3. Предусматриваются мероприятия, позволяющие осуществлять оперативный обмен информацией, имеющей отношение к безопасному и беспрепятственному производству полетов гражданских воздушных судов, между органами ОВД и соответствующими военными органами.

2.14.3.1. Органы обслуживания воздушного движения предоставляют либо в установленном порядке, либо по запросу, в соответствии с согласованными местными процедурами, соответствующим военным органам необходимые планы полета и другие данные, имеющие отношение к полетам гражданских воздушных судов.

2.14.3.2. Устанавливаются процедуры, в соответствии с которыми органы ОВД уведомляются в случаях, когда военные органы замечают, что воздушное судно, являющееся или могущее быть гражданским, приближается или вошло в зону, в которой может возникнуть необходимость в перехвате. Такое уведомление включает информацию о любом необходимом корректирующем действии, которое могло бы предотвратить необходимость перехвата».

Помимо координации деятельности между гражданскими и военными органами, не менее важной для производства полетов гражданских воздушных судов являются координация с соседними государствами. Успешно осуществлять международные полеты невозможно без региональных или двусторонних соглашений по организации воздушного пространства и движения, выработанных посредством надлежащей координации. Координация деятельности осуществляется и с гражданскими учреждениями, а также с пользователями, т.е. с авиакомпаниями и другими коммерческими и частными группами

пользователей. Рассмотрение данных видов координации не входит в задачу настоящей работы.

Изучение правовых аспектов в документах ИКАО по вопросам координации гражданского и военного воздушного движения показывает, что содержащиеся в них стандарты и рекомендуемая практика прошли апробацию в различных государствах и могут быть использованы в качестве прототипа национальных правовых норм, направленных на согласование интересов гражданских и военных ведомств в целях обеспечения полетов.

Глава III. Основные принципы правовой регламентации управления воздушным движением в воздушном пространстве Российской Федерации

§ 1. Анализ правовой базы организации и использования воздушного пространства Российской Федерации

В настоящее время основными законодательными актами, определяющими правовой режим воздушного пространства Российской Федерации, являются:

– Закон Российской Федерации от 1.04.93г. № 4780 – 1 «О государственной границе РФ»;

– Воздушный кодекс РФ (с изменениями на 8 июля 1999 года) Закон РФ от 19.03.97 № 60-ФЗ;

– О государственном регулировании и организации использования воздушного пространства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 18.06.98 № 605;

– Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1996 г. № 382 «О совершенствовании системы государственного управления транспортным комплексом в Российской Федерации»;

– О совершенствовании функционирования и развития системы организации воздушного движения в Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 03.05.94 № 424;

– О Федеральной программе модернизации Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации на период до 2005 года. Постановление Правительства РФ от 20.04.95 №368

– Концепция модернизации и развития единой системы организации воздушного движения. Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2000 г № 144.

– другие акты государственных органов, издаваемые во исполнение действующих российских законов.

Укрупненная схема действующей системы нормативных документов, регламентирующих использование воздушного пространства и УВД в РФ представлена на рис. 5.

В перечисленных выше основных нормативных актах, РФ отстаивает полный и исключительный суверенитет над своим воздушным пространством. Суверенитет над воздушным пространством означает, что только Российской Федерации принадлежит право устанавливать порядок использования воздушного пространства в пределах государственных границ, право запрещать или допускать на договорных началах полеты иностранных воздушных судов.

Под воздушным пространством понимается воздушное пространство над сухопутной и водной территорией РФ, в том числе над территориальными водами, определенными законодательством Российской Федерации и международными договорами, заключенными РФ.

Территориальными водами РФ являются прибрежные морские воды шириной в 12 морских миль, отсчитываемых от линии наибольшего отлива как на материке, так и вокруг островов, или от линии внешнего предела внутренних морских вод РФ, а в тех местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста, или где вдоль берега в непосредственной близости к нему имеется цепь островов – от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки.

Структура воздушного пространства РФ представляет собой совокупность разграниченных по высоте и территории элементов (зон ответственности ВВС военных округов, районов и зон УВД, воздушных трасс и т.д.). Элементы воздушного пространства устанавливаются по земным ориентирам (географическим координатам).

Диспетчерские районы и зоны – определяемые государством части воздушного пространства, в пределах которых воздушным судам предоставляется диспетчерское обслуживание. Диспетчерские районы и зоны в своей совокупности составляют контролируемое воздушное пространство.

К основным видам диспетчерских районов и зон относятся аэродромные диспетчерские зоны, аэроузловые (узловые) диспетчерские районы и воздушные трассы. Аэродромные диспетчерские зоны устанавливаются вокруг аэродромов и предназначаются для обеспечения диспетчерского обслуживания воздушных судов, осуществляющих взлет, посадку и полеты в непосредственной близости от аэродрома. Аэроузловые диспетчерские районы располагаются выше аэродромных диспетчерских зон и включают в себя воздушное пространство, необходимое для диспетчерского обслуживания воздушных судов, прибывающих или вылетающих с аэродромов, соответственно до их входа в аэродромную диспетчерскую зону или после выхода из нее.

Воздушные трассы как особый вид диспетчерских районов определяются для диспетчерского обслуживания воздушных судов, следующих по установленным маршрутам до аэродромов назначения. Аэродромные диспетчерские зоны, аэроузловые диспетчерские районы и воздушные трассы в своей совокупности должны охватывать воздушное пространство, достаточное для включения траекторий полета воздушных судов, которым обеспечивается диспетчерское обслуживание от взлета и до посадки. Расположение, размеры и конфигурация диспетчерских районов и зон определяются с учетом потребностей в диспетчерском обслуживании, летно-технических характеристик воздушных судов, разрешающей способности используемых радиотехнических средств и других факторов.

Элементы структуры воздушного пространства разрабатываются, устанавливаются и изменяются в соответствии с Инструкцией по применению Положения об использовании воздушного пространства.

В целях установления определенного порядка выполнения полетов и обеспечения безопасности движения ВС воздушное пространство по вертикали делится на верхнее и нижнее.

Граница между верхним и нижним воздушным пространством устанавливается на высоте 6100 метров от уровня, соответствующего атмосферному давлению 760 мм рт. ст. (1013,2 мбар). В отдельных случаях в зависимости от местных условий по согласованию с ведомствами РФ и разрешению ДВТ граница между верхним и нижним воздушным пространством может быть установлена на другой высоте.

Для обеспечения управления воздушным движением в воздушном пространстве РФ определяются: районы аэродромов, в пределах которых устанавливаются воздушные коридоры входа и выхода, зоны полета и посадки, зон ожидания и др.; районы аэроузлов для координации полетов с близко расположенных аэродромов; районы и зоны, в рамках которых обеспечиваются планирование, координирование и непосредственно управление воздушными судами, следующими по воздушным трассам, местным воздушным линиям и маршрутам вне их, и другие элементы структуры воздушного пространства. Размеры и границы зон и районов управления воздушным движением, размещение и количество воздушных коридоров, зон ожидания и других районов и зон устанавливаются с учетом требований относительно надежности и непрерывности связи и радиотехнического обеспечения полетов и контроля со стороны органов управления воздушным движением, летно-технических характеристик воздушных судов и других факторов, влияющих на безопасность, регулярность и эффективность воздушного движения.

В состав районов УВД, расположенных в непосредственной близости от морской государственной границы РФ, может быть включено, в установленном порядке, воздушное пространство над прилегающей к границе акваторией моря.

В районы УВД входят районы вспомогательных районных центров (ВРЦ), районы местных диспетчерских пунктов (МДП), а также районы аэродромов и аэроузлов.

Районы МДП организуются для УВД и обеспечения полетов на МВЛ 2-категории и постоянных маршрутах полетов воздушных судов гражданской авиации ниже нижнего эшелона.

В отдельных случаях диапазон высот полетов по МВЛ 2-категории в районе МДП может быть увеличен в установленном порядке.

Близко расположенные аэродромы в целях координации полетов на них объединяются в аэроузлы.

В районах аэродромов (аэроузлов) устанавливаются воздушные коридоры входа и выхода, зоны взлета и посадки, ожидания и другие зоны. Воздушные коридоры должны быть маркированы ОПРС.

Зоны взлета и посадки для каждого аэродрома устанавливаются с учетом летно-технических данных ВС, выполняющих полеты на данном аэродроме.

Размеры и границы зон, районов УВД, районов МДП, районов аэродромов (аэроузлов) секторов (направлений) УВД диспетчерских пунктов, размещение и количество, воздушных коридоров, зон ожидания, схемы движения ВС в районах аэродромов устанавливаются с учетом требований надежности и непрерывности связи с ВС и радиотехнического контроля за воздушным движением, летно-технических данных эксплуатируемых ВС, а также обеспечения безопасности и экономичности полетов.

В воздушном пространстве РФ или в отдельных его районах устанавливаются запретные зоны и зоны ограничения, где использование воздушного пространства запрещено или ограничено.

Запретные зоны устанавливаются Генеральным штабом по представлению заинтересованных Министерств, ведомств и организаций.

Запретные зоны и зоны ограничения доводятся до летного состава, должностных лиц, связанных с организацией использования воздушного пространства, УВД и контролем за порядком использования воздушного пространства, без указания осуществляемой в этих зонах деятельности, их принадлежности и расположенных по территории зон объектов.

Все виды деятельности, связанные с использованием воздушного пространства, которые могут представлять угрозу безопасности полетов, в том числе все виды стрельб, пуск ракет, взрывные работы, запуск беспилотных ВС и другие, допускаются при соблюдении необходимых мер предосторожности только после получения специального разрешения в порядке, определяемом установленными правилами.

К нарушениям порядка использования воздушного пространства относятся:

- любая деятельность в воздушном пространстве, которая осуществляется без заявок;
- полет воздушного судна, не отвечающего на запрос;
- полет группы, количество воздушных судов в которой больше указанного в заявке;
- несоблюдение установленных временного, местного режимов и кратковременных ограничений;
- несоблюдение порядка использования воздушного пространства приграничной полосы;
- пролет воздушным судном запретной зоны без специального разрешения;
- посадка воздушных судов на незапланированный (незаявленный) аэродром, кроме случаев вынужденной посадки;
- невыдерживание ВС режима полетов;
- несоблюдение правил вертикального, продольного и бокового эшелонирования;
- отклонение за пределы воздушных трасс и местных воздушных линий, а также оси маршрута на расстояние более допустимых норм.

Федеральная служба воздушного транспорта в соответствии с Воздушным кодексом и Основными правилами полетов издает обязательные для всех государственных, кооперативных и общественных организаций и граждан правила, наставления и инструкции, регулирующие эксплуатацию гражданских воздушных судов, строительство и эксплуатацию аэродромов и аэропортов, полеты гражданских воздушных судов, перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты, в том числе международные полеты и другие правила, наставления и инструкции по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Режим полетов – это определенный порядок организации и проведения полетов в воздушном пространстве Российской Федерации. Он устанавливается для решения следующих основных задач:

- обеспечения безопасности полетов в воздушном пространстве государства;
- предотвращения нарушения самолетами запретных зон и государственной воздушной границы Российской Федерации;
- осуществления контроля за полетами.

В этих целях для деятельности авиации всех министерств и ведомств установлен следующий режим полетов:

- общий режим полетов над всей территорией РФ;
- особый режим полетов в приграничной запретной полосе, коридорах пролета государственной границы РФ и над отдельными районами территории страны;
- временный режим полетов в районах проведения учений, маневров, воздушных парадов, запуска и посадки космических объектов, испытания авиационной и ракетной техники, подъема и запуска аэростатов, в районах особо важных полетов;

– местный режим полетов в отдельных районах территории военного округа и находящихся в его пределах участках воздушных трасс и местных воздушных линий.

Полеты воздушных судов должны производиться на безопасных высотах и на таком расстоянии друг от друга, на котором исключается возможность столкновения судов, и выполняться по воздушным трассам, местным воздушным линиям и по установленным маршрутам.

Направление и ширина воздушных трасс, местных воздушных линий и маршрутов, а также высоты полетов устанавливаются с соблюдением требований безопасности полетов и с учетом интересов соответствующих министерств, государственных комитетов, ведомств и организаций в порядке, определяемом Положением об использовании воздушного пространства.

Воздушные трассы и местные воздушные линии оборудуются радионавигационными и другими средствами, обеспечивающими безопасность полетов воздушных судов. Воздушная трасса и местная воздушная линия могут быть допущены к эксплуатации лишь

после того, как будет установлено, что они удовлетворяют требованиям безопасности полетов воздушных судов.

В воздушном пространстве Российской Федерации или в его отдельных районах полеты воздушных судов могут быть полностью запрещены или ограничены по высотам, времени и направлениям в порядке, определяемом Положением об использовании воздушного пространства.

Проведенный правовой анализ организации и использования воздушного пространства (ИВП) РФ показывает что:

нормативно-правовая база ИВП формировалась в советский период и основывалась на приоритете интересов тоталитарного государства по отношению к международным;

как следствие этого, в не полной мере соблюдались требования документов международной организации гражданской авиации, членом которой является ныне Российская Федерация по отношению к использованию воздушного пространства, как внутри государства, так и за его пределами, таким образом, чтобы обеспечить максимальные выгоды для гражданских пользователей воздушного пространства;

Министерство обороны в лице Генерального штаба и органов ВВС фактически монополизировали воздушное пространство и являются единственными органами, определяющими организацию его использования;

ни эксплуатанты гражданских воздушных судов РФ, ни их полномочные органы (МГА, ДВТ, ФАС, региональные управления ВТ и т.д.) не имели в прошлом и не имеют в настоящее время конкретных юридически зафиксированных прав на использование воздушного пространства.

Исследование показало:

Проблема воздушного пространства Российской Федерации является одним из препятствий в необходимом для России реформировании системы воздушного транспорта.

Одним из условий перехода авиакомпаний, служб по организации воздушного движения и аэропортов на рыночные отношения является реформирование воздушного пространства и организации воздушного движения на международно-правовых, а не на административно-бюрократических принципах, и предоставление всем авиационным предприятиям и организациям как пользователям воздушного пространства равных прав на осуществление и обслуживание полетов.

§ 2. Правовая регламентация управления воздушным движением в Российской Федерации

Управление воздушным движением (УВД) в Российской Федерации понимается как деятельность по организации, планированию, координированию и непосредственному управлению воздушным движением с целью обеспечения безопасности, регулярности и эффективности полетов воздушных судов в процессе выполнения ими заданий на полет.

Задачи возлагаемые на УВД, решаются посредством:

организации УВД на аэродромах и во всем воздушном пространстве страны;

планирования и координирования воздушного движения, включая перераспределение потоков движения судов в соответствующих зонах и районах УВД с учетом полетов авиации различных ведомств и других видов деятельности, связанных с использованием воздушного пространства;

предоставления экипажам воздушных судов полетной информации относительно фактических и прогнозируемых метеорологических условий, работы средств связи и радиотехнического обеспечения полетов и УВД, состояния аэродромов и других сведений, необходимых для безопасного выполнения полета;

доведения до экипажей воздушных судов установленных запретов и ограничений на полеты и контроль за их соблюдением;

обеспечения безопасного эшелонирования, т.е. рассредоточения воздушных судов, выполняющих полеты, на установленные интервалы и дистанции и принятия мер по предотвращению столкновений между ними в воздухе и на земле;

оказания помощи терпящим бедствие воздушным судам и при возникновении особых случаев в полете.

Организация УВД как вид деятельности носит многоплановый характер, охватывает большой круг вопросов, от решения которых зависит безопасность, регулярность и экономичность полетов воздушных судов. К ней относится организация воздушного пространства в интересах УВД, обеспечение УВД техническими средствами, укомплектование органов УВД квалифицированными специалистами и т.д. Она не ограничивается только первоначальными действиями по созданию управления, а включает все последующие мероприятия, связанные с развитием системы УВД. В организации УВД обычно выделяются следующие основные направления:

совершенствование структуры воздушного пространства для обеспечения УВД и соответствующей ей системы оперативных органов УВД (диспетчерских пунктов и центров управления);

внедрение в УВД технических средств, включая автоматизированные системы управления;

повышение профессиональной подготовки специалистов органов УВД;

совершенствование правового регулирования УВД.

Выполнение задач, возлагаемых на органы УВД, осуществляется двумя взаимосвязанными видами деятельности. Один из них заключается в организации УВД, а именно – определение структуры воздушного пространства для целей УВД, создание системы органов управления, их оснащения и др.), а другой состоит в оперативном управлении воздушным движением, включая планирование, координирование и непосредственное управление воздушными судами, находящимися в полете и

движущимися по площади аэродрома, а также контроль за соблюдением экипажами воздушных судов порядка использования воздушного пространства.

В своей совокупности органы, осуществляющие УВД, и органы, обеспечивающие оперативное УВД, составляют единый механизм управления воздушным движением в стране.

Передача управления воздушным движением между органами УВД осуществляется на установленных рубежах. Рубежи передачи УВД устанавливаются, как правило, на границах районов УВД (секторов, направлений) РЦ (ВРЦ, диспетчерских пунктов), над характерными ориентирами в пределах зон РЛК; указывается в инструкциях по производству полетов, на картах и схемах диспетчерских пунктов и в технологиях работы диспетчеров.

Федерации осуществляют органы Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД) и ведомственные органы УВД в пределах установленных для них районов и зон.

Ведущая роль в системе органов УВД принадлежит органам ЕС УВД.

Предложения, относящиеся к структуре воздушного пространства, утверждаются соответствующим органом Министерства обороны. На органы ЕС УВД возлагаются организация использования воздушного пространства Российской Федерации для полетов воздушных судов и других видов деятельности, связанных с использованием воздушного пространства, включая определение в нем районов и зон УВД, воздушных трасс, местных воздушных линий, районов аэродромов (аэроузлов) и других структурных элементов, обеспечение единой технической политики в области УВД и т.д. Центры ЕС УВД обеспечивают планирование, координирование воздушного движения, а районные центры ЕС УВД, кроме того, непосредственное управление воздушным движением по воздушным трассам, местным воздушным линиям первой категории и маршрутам вне их. Ведомственные органы УВД (командные и диспетчерские пункты различного назначения) управляют воздушным движением в районах аэродромов (аэроузлов), районах выполнения авиационных работ и др. Полеты судов по местным воздушным линиям второй категории осуществляются под контролем органов УВД службы движения гражданской авиации.

Центры осуществляют оперативное управление УВД. Структурно центры состоят из двух секторов: гражданского, осуществляющего УВД на воздушных трассах и местных воздушных линиях, и военного, на который возлагается УВД вне воздушных трасс и МВЛ.

На уровне оперативного УВД координация осуществляется посредством взаимодействия гражданского и военного секторов РЦ ЕС УВД.

Военный сектор РЦ ЕС УВД осуществляет планирование и координирование использования воздушного пространства, непосредственное управление полетами ВС, контроль за соблюдением порядка использования воздушного пространства и режима полетов, обеспечение безопасности воздушного движения вне ВТ и МВЛ, доведение временных, местных режимов полетов, а также кратковременных ограничений на полеты до пунктов УВД согласно утвержденной схеме.

Гражданский сектор РЦ ЕС УВД осуществляет планирование и координирование использования воздушного пространства, непосредственное УВД транспортных ВС всех ведомств, контроль за соблюдением порядка использования воздушного пространства и режима полетов, обеспечения безопасности воздушного движения на ВТ и МВЛ 1-категории, спрямленных маршрутах при обходе опасных метеоявлений, а также доведение

(снятие) временных и местных режимов полетов, кратковременных ограничений до пунктов УВД ГА согласно утвержденной схеме.

В процессе суточного планирования начальник смены военного сектора совместно с РПР гражданского сектора анализируют планируемую воздушную обстановку, координируют и вырабатывают условия для выполнения полетов на всех аэродромах района ответственности в целях рационального использования воздушного пространства в интересах авиации всех ведомств, вырабатывают меры безопасности полетов при входе (выходе) ВС на ВТ и МВЛ; при их пересечении и пересечении аэродромов, районов ПАНХ при запуске шар-зондов.

При обеспечении полетов литерных и подконтрольных рейсов по ВТ и МВЛ 1-категории дежурная смена РЦ военного сектора доводит до дежурной смены гражданского сектора РЦ время взлета ВС, время входа в район ответственности, маршрут и эшелон полета. Дежурная смена РЦ гражданского сектора, получив данные, обеспечивает безопасность полета на выданных условиях. Непосредственное УВД осуществляет диспетчер соответствующего направления, который извещает военный сектор о фактическом времени входа в район ответственности.

При возникновении особого случая в полете у воздушного судна, выполняющего полет по ВТ и МВЛ:

– гражданский сектор РЦ информирует дежурную смену военного сектора РЦ о характере особого случая, местонахождении ВС и условиях полета. При необходимости полета по маршруту вне ВТ и МВЛ согласовать маршрут и условия полета;

– военный сектор в зависимости от характера особого случая оказывает помощь, привлекая для этих целей органы УВД аэродромов зоны ответственности и КП ПВО, выдает условия для полета по маршруту ВТ и МВЛ, согласовав их с ЗЦ.

Таким образом, гражданские секторы в главном, зональных и районных центрах ЕС УВД одновременно являются частью службы движения гражданской авиации. Органы УВД службы движения гражданской авиации и других гражданских ведомств, осуществляющие оперативное управление воздушным движением (диспетчерские и командно-диспетчерские пункты различного назначения, вспомогательные диспетчерские пункты), которые не входят в ЕС УВД (ведомственные органы), взаимодействуют с ней через гражданские секторы центров ЕС УВД.

Координация взаимоотношений военного и гражданского ведомств в ИВП создает основу для планирования воздушного движения.

Планирование воздушного движения осуществляется с учетом потребностей в использовании воздушного пространства различными ведомствами, пропускной способности воздушных трасс, МВЛ, органов УВД и аэродромов, запретов и ограничений, а также факторов, влияющих на безопасность полетов.

При этом планирование, координирование использования воздушного пространства и контроль за его использованием осуществляет Главный, зональные и районные центры ЕС УВД в пределах соответствующих зон и районов УВД. Структура, функции этих центров, права и обязанности их должностных лиц определяются Положением о центрах ЕС УВД.

Планирование и организацию потоков воздушного движения на воздушных трассах, МВЛ, установленных маршрутах и в районах авиационных работ осуществляются: в воздушном пространстве страны – ГЦ ЕС УВД; в зонах УВД – ЗЦ (ВЗЦ) ЕС УВД; в районах УВД – РЦ ЕС УВД; в аэропортах – АДП.

Предварительное планирование производится за 10 суток и более до дня полетов с целью определения расписаний полетов, потоков движения воздушных судов, графиков использования аэродромов и т.д.; суточное – накануне дня полетов; текущее – в процессе выполнения суточного плана воздушного движения в целях корректировки условий полета отдельных воздушных судов в общем потоке их движения.

Диспетчерское обеспечение воздушного движения заключается в оформлении и подаче органами службы движения предварительного плана (заявки) на выполнение предстоящего полета в органы, контролирующие и разрешающие полеты в закрепленном за ними воздушном пространстве, получении и подаче сообщений о разрешении полетов, а также принятии оперативных мер по обеспечению безопасности и регулярности движения воздушных судов.

Конечным и наиболее ответственным этапом во всей системе управления является непосредственное УВД. Именно на этом этапе в процессе непосредственного взаимодействия диспетчеров органов УВД с командирами воздушных судов решаются вопросы, связанные с обеспечением безопасности, регулярности и экономичности полетов. Вся предшествующая работа по организации УВД, так же как по планированию и координированию воздушного движения оперативными органами УВД, имеет своей целью обеспечить непосредственное УВД, его непрерывность, оперативность и надежность.

Основные принципы, определяющие характер отношений между диспетчерами органов УВД и командирами воздушных судов установлены ВК РФ. Так, согласно статье 70 ВК РФ (План полета воздушного судна) полет воздушного судна выполняется в соответствии с планом полета, представленным пользователем воздушного пространства соответствующему органу единой системы организации воздушного движения, при наличии разрешения на использование воздушного пространства, за исключением полета воздушного судна, выполняемого в следующих случаях:

отражение воздушного нападения, предотвращение и прекращение нарушений Государственной границы Российской Федерации или вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации;

оказания помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, поиска и эвакуации космических аппаратов и их экипажей, предотвращения;

и (или) прекращения нарушений федеральных правил использования воздушного пространства;

а также полета воздушного судна, выполняемого в специальных районах, определенных в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Отступление от плана полета воздушного судна допускается на основании разрешения соответствующего органа обслуживания воздушного движения (управления полетами), за исключением случаев, предусмотренных статьей 58 Воздушного Кодекса.

Командиру воздушного судна предоставлено право принимать окончательное решение о вылете, полете и посадке воздушного судна, а также о прекращении полета и возвращении в пункт вылета или вынужденной посадке. В случае явной угрозы безопасности полета, а также в целях спасения жизни людей, находящихся на борту судна, такое решение может быть принято с отступлением от плана полета, указаний органа управления воздушным движением и полетного задания, но по возможности, в соответствии с установленными правилами полетов. О предпринятых действиях командир воздушного судна обязан незамедлительно сообщить органу управления

воздушным движением, под непосредственным управлением которого находится воздушное судно.

Таким образом, во-первых, отношения между диспетчером органа УВД и командиром воздушного судна имеют характер взаимодействия сторон, каждая из которых имеет свою сферу деятельности. Командир воздушного судна управляет воздушным судном, руководствуясь правилами пилотирования (эксплуатации) воздушного судна, установленными в Руководстве по летной эксплуатации (РАЭ), и правилами полетов, предусмотренными в НПП ГА и других нормативных актах. Диспетчер осуществляет непосредственное управление воздушным движением, т.е. совокупностью движущихся воздушных судов в пределах установленного для него района (зоны, направления, сектора), руководствуясь при этом правилами УВД и технологиями работы диспетчеров службы движения гражданской авиации. Права и обязанности участников взаимодействия определены в нормативных актах. Во-вторых, командиру воздушного судна как лицу, несущему ответственность за безопасный исход каждого полета, принадлежит право принимать окончательное решение по вопросам, связанным с производством полета, а именно: о вылете, полете, посадке и др. Однако, являясь участником воздушного движения, он должен свое решение согласовать с диспетчером органа УВД, в районе (зоне) ответственности которого находится воздушное судно, и до того как приступить к его выполнению, получить соответствующее разрешение диспетчера. В-третьих, разрешение и указание диспетчера органа УВД для командира воздушного судна носят юридически обязательный характер. Он должен их выполнять. Если они не соответствуют безопасности полета, он обязан сообщить об этом диспетчеру и просить новое разрешение. Без согласования с диспетчером органа УВД командир воздушного судна может отступить на законном основании от его разрешения и указания только в случае явной угрозы безопасности полета и в целях спасания жизни людей, находящихся на борту воздушного судна.

Проведенный анализ основных принципов правовой регламентации управления воздушным движением в РФ не претендует на исчерпывающую полноту, поскольку цели данной работы не вызывают необходимости более подробного рассмотрения организации УВД РФ.

Вместе с тем, изложенное выше позволяет подойти к проблемам национального законодательства, относящегося к данному правовому институту.

В нормативных документах, регламентирующих управление воздушным движением в воздушном пространстве Российской Федерации преобладает элемент неупорядоченности и значительного преимущества национальных норм (правил и процедур УВД) над международными.

Советский Союз, а в последующем Российская Федерация, в недостаточной степени придерживается правил аэронавигации в соответствии с нормами Чикагской Конвенции и других международных договоров.

В СССР, в отличие от других государств, единая система управления воздушным движением создавалась на принципах приоритета военного ведомства, т.е. как военно-гражданская, с монопольным правом использования воздушного пространства военными организациями.

Система, как «единая» является таковой лишь по названию, а по своей сути представляла и представляет до сего времени совмещенную военно-гражданскую систему, не соответствующую ни одному из трех методов бесконфликтного объединения гражданского и военного воздушного движения, рекомендуемых ИКАО.

Основными нерешенными проблемами, исключающими формирование порядка в организации воздушного движения, адекватного демократическому государству с рыночной моделью экономики, остаются: ведомственные принципы организации воздушного движения, отсутствие единой для всех ведомств системы контроля за использованием воздушного пространства, веста же ведомственность в проведении технической политики в области создания, внедрения и эксплуатации технических средств УВД, отсутствие экономической ответственности органов УВД перед эксплуатантами гражданских воздушных судов.

Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г N 144 утверждена Концепция модернизации и развития единой системы организации воздушного движения. В Постановлении прямо указано на то, что единая система, действующая в настоящее время на основе совмещения военной и гражданской подсистем, имеет ряд недостатков, в том числе:

- несовершенство координации деятельности оперативных военных и гражданских органов Единой системы;

- несовершенство административного руководства Единой системой и ее оперативными органами;

- несовершенство организационно-мобилизационного и технического планирования по переводу центров Единой системы с мирного на военное положение и др.

В Постановлении Правительства определены основные направления функционирования и развития Единой системы в области нормативно-правовой базы. (III раздел). Все нормативные правовые акты, применяемые в Единой системе, должны обеспечивать единый разрешительный порядок использования воздушного пространства, систему государственных приоритетов, единых правил, стандартов и процедур и должны разрабатываться с учетом положений Воздушного кодекса РФ, Правил использования воздушного пространства.

Как подчеркивается в указанном Постановлении, в воздушном пространстве, относящимся к сфере ответственности гражданской авиации, должны применяться стандарты и рекомендации ИКАО для международной аэронавигации.

Глава IV. Разработка структуры механизма правовой регламентации организации и обслуживания воздушного движения Российской Федерации

§ 1. Сравнительный анализ правовых механизмов, регулирующих организацию и обслуживание воздушного движения

Проведенный авторами настоящей работы анализ действующей системы нормативных актов, регулирующих использование воздушного пространства Российской Федерации (гл. III) убедительно доказывает закрепление права монопольного распоряжения воздушным пространством военным ведомством, т.е. соответствующим органом Министерства обороны.

На практике Министерству обороны принадлежит 100% воздушного пространства Российской Федерации. Для сравнения в США – 15%. Рекомендуемая практика ИКАО исходит из того, что приблизительно 85% воздушного пространства страны должно обозначаться как воздушное пространство совместного пользования. В таком воздушном пространстве органы УВД уполномочены разрешать производство полетов, предоставляя

воздушное пространство гражданским и военными пользователями в течение времени, когда нет необходимости в его резервировании для определенных военных нужд.

Монополия военного ведомства обусловила несовершенство системы правовой регламентации организации воздушного движения в России. С этим же связан и низкий уровень эффективности функционирования Единой системы управления воздушным движением (ЕС УВД).

Нами были проанализированы Постановления Совета Министров СССР, Постановления ЦК КПСС, Указы Президента СССР, Указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации по проблемам становления и совершенствования организации использования воздушного пространства и управления воздушным движением, начиная с 1952 по 2000 г. Сводный анализ приводится в таблице 1.

На основе проведенного исследования можно прийти к выводам следующего характера:

а) нормативные документы в качестве основных пользователей воздушного пространства как бывшего СССР, так и Российской Федерации выделяют гражданскую и государственную (военную) авиацию.

б) управление воздушным движением осуществляется с пунктов управления, принадлежащим соответственно владельцам этих видов авиации, т.е. начиная с 1952 г. является ведомственным.

в) до начала 70-х годов в нашей стране органы УВД военной и гражданской авиации были территориально разобщены, работали по своим нормативным документам и были оснащены разнотипными техническими средствами. При этом органы УВД гражданской авиации обеспечивали управление полетами по воздушным трассам, местным воздушным линиям и в районах гражданских аэродромов, а военные органы УВД – во всем остальном воздушном пространстве. Разобщенность органов управления приводила к неоправданным ограничениям и не обеспечивала должного уровня безопасности полетов. Так, в 1969 г. по причине несовершенства системы управления в районе г. Юхнова произошло столкновение военного и гражданского воздушных судов, повлекшее за собой большие человеческие жертвы.

г) принятые Постановления Совета Министров СССР, Постановления ЦК КПСС и Совета Министров с 1952 года по 1978 гг. носили декларативный характер, и ни одно постановление о создании единой системы УВД гражданской и военной авиации выполнено не было.

д) с 1978 года научно-исследовательские институты гражданской авиации и Минобороны СССР провели работу по обоснованию путей совершенствования системы УВД. Эти исследования показали, что повышение безопасности полетов в воздушном пространстве страны при одновременном повышении экономичности может быть достигнуто в результате объединения органов УВД гражданской и военной авиации и использовании при этом унифицированных средств управления.

е) в 1982 году Министерство обороны СССР и МГА СССР, представив в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР №740-210-81г. предложения по совершенствованию ЕС УВД, обосновали, что до 1985-1986г. менять организационную структуру ЕС УВД нет необходимости.

ж) в 1983 г. Постановлением Совета Министров СССР №1126-83 «Об утверждении положения о Единой системе УВД СССР» была узаконена двухведомственная система УВД на базе совмещенных органов УВД. При этом в органах ЕС УВД были сосредоточены

функции установления режима полетов, планирования, управления и контроля за воздушным движением. В качестве основных требований к системе выдвигалось обеспечение ее бесперебойного функционирования и информационно-техническое сопряжение с ведомственными системами управления, а основой ее развития должна была быть единая техническая политика в разработке перспективных средств и систем УВД и рациональном их размещении на территории страны с учетом административного и военного деления. Создание ЕС УВД было завершено в 1983 году.

h) анализ документов показывает, что начиная с 1952 года в СССР формировалась «Единая государственная система управления воздушным движением», однако была создана не единая, а совмещенная система УВД, принадлежащая двум ведомствам - ВВС МО и МГА. Созданная и действующая до настоящего времени ЕС УВД обладает следующими основными недостатками организации УВД в стране, ей свойственны:

- межведомственная разобщенность органов УВД;
- различие в технологии работы;
- сложное территориально-ведомственное деление воздушного пространства;
- сложное структурно-функциональное построение системы;
- разногласия при выработке технико-технологической политики;
- низкий технический уровень УВД;
- различие в структурном построении и подчиненности в выполнении функций оперативных органов (дежурных смен);
- сложность перестройки в особый период.

Это привело к тому, что, несмотря на некоторое повышение уровня безопасности полетов, он остается в стране примерно на 40 процентов ниже ИКАО и почти в 4 раза ниже, чем в США.

Начиная с 1976 года практически ежегодно происходили катастрофы воздушных судов по причине столкновений в воздухе с большими человеческими жертвами, а принимаемые нормативные акты не оказывали влияние на повышение безопасности воздушного движения, и были, по существу, лишь реакцией командно-административной системы управления страной на факты катастроф.

К решению проблем, связанных с организацией управления воздушным движением, внимание было обращено начиная с 1992-1993г. Утвержденный Указом Президента Российской Федерации 24 сентября 1992 года Закон РФ «Об обороне» не предусматривает возложения на органы Министерства обороны функций межведомственного регулирования использования воздушного пространства и управления воздушным движением.

Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 года №403 «О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации» Минтранс поручено обеспечить выделение из состава предприятий гражданской авиации подразделений, осуществляющих функции организации использования воздушного пространства и управления воздушным движением, и образование на их основе государственных организаций. Однако, постановление Совета Министров – Правительство Российской Федерации от 23 июля 1993 г. №698 «О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением Российской Федерации» восстановило под председательством Главкома ВВС Межведомственную комиссию по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением. Минобороны поручено

совместно с Минтрансом разработать и представить на утверждение проект Положения об Единой системе УВД РФ.

Таким образом, данное Постановление вошло в противоречие с Законом Российской Федерации «Об обороне» в части использования военным ведомством воздушного пространства и осуществления в нем управления воздушным движением.

Постановление по существу явилось реанимированием в Российской Федерации совмещенной Единой системы УВД двухведомственного подчинения, основанной на концептуальных и экономических принципах двадцатилетней давности.

Ошибка была исправлена только в 1994 году принятием Постановления Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 года №1148 «О системе управления воздушным движением Российской Федерации».

Анализируемое Постановление утвердило «Положение об Единой системе управления воздушным движением Российской Федерации», согласно которому «единую систему управления воздушным движением Российской Федерации составляют военные и гражданские органы управления воздушным движением» (п.2).

Общее руководство организацией использования воздушного пространства России возложено на Межведомственную комиссию по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением (этим же Постановлением утверждено и Положение о Межведомственной комиссии).

Права, ответственность и взаимоотношения органов Единой системы управления воздушным движением, как это вытекает из п.4 Положения о ЕС УВД, определяются Положением об использовании воздушного пространства Российской Федерации.

Постановление Правительства №1148 в части разработки к 1 января 1995г. указанного Положения Министерством обороны совместно с Министерством транспорта и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти до настоящего времени не выполнено и проект Положения об использовании воздушного пространства Российской Федерации на утверждение в Правительство России не представлен.

Анализ норм, содержащихся в Положении о ЕС УВД, в частности п.п. 2,5,6,12,13, показывает, что и в Российской Федерации система управления воздушным движением построена как общая военно-гражданская система.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 года №583 «Вопросы Федеральной авиационной службы России» в целях формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации предписывается создание федерального унитарного предприятия по организации воздушного движения, основанного на праве хозяйственного ведения.

Осуществление государственного управления гражданской авиацией и организацией воздушного движения, а также выполнение специальных исполнительных, разрешительных контрольных и надзорных функций в этих сферах возложено на Федеральную службу воздушного транспорта РФ, которая является правопреемником Федеральной авиационной службы России (ФАС), Генеральной дирекции по модернизации единой системы организации воздушного движения МТ РФ и Комиссии по регулированию воздушного движения (Росаэронавигации).

С 15.08.96. на период до формирования Федерального унитарного предприятия по организации воздушного движения «Государственная корпорация по организации воздушного движения» и в целях обеспечения преемственности и непрерывности хозяйственной деятельности государственных предприятий по ИВП и УВД временно

делегированы, при обеспечении контроля Федеральной авиационной службой России, государственному предприятию «Главный центр планирования и регулирования потоков воздушного движения» функции по:

- предоставлению и обеспечению аэронавигационных услуг;
- выполнению ранее заключенных Росаэронавигацией соглашений с пользователями воздушного пространства и контрактов с государственными предприятиями по ИВП и УВД;
- заключению новых соглашений с пользователями воздушного пространства и контрактов с госпредприятиями по ИВП и УВД;
- осуществлению сбора средств за аэронавигационное обслуживание;
- финансированию деятельности государственных предприятий по ИВП и УВД.

Модернизация системы ОВД России осуществляется в соответствии с «Федеральной программой модернизации единой системы организации воздушного движения на период до 2005 года», утв. Постановлением Правительства РФ от 20.04.1995 № 368. Основопологающим в организации выполнения программы модернизации стал приказ ФАС России от 3.04.98 г. « Об отраслевом фонде инвестиций ФАС России по модернизации и развитию системы ОВД Российской Федерации».

Изложенное позволяет сделать общий вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации в период становления новых систем организации воздушного движения и единой системы управления воздушным движением должен быть определен подход в отношении развития на общей основе системы взаимодействия гражданских и военных органов УВД и выработана единая и координированная федеральная авиационная политика.

В сфере международной гражданской авиации по данной проблеме накоплен достаточный опыт и разработаны соответствующие правовые документы.

Нами проанализированы некоторые нормативные акты США, Франции и Англии, базирующиеся на требованиях Чикагской Конвенции, рекомендуемой практике ИКАО и регламентирующие взаимодействие гражданских и военных органов обслуживания воздушного движения, а также организацию служб обслуживания воздушного движения.

В США с 1945 года действует документ «Основы гражданской авиации», определяющий постоянную политику США в области координации и взаимодействия военной и гражданской системы аэронавигации и управления воздушным движением. Постоянная политика Соединенных Штатов Америки формулируется в нем следующим образом:

«а) обеспечение единой общей гражданской/военной системы аэронавигации и управления воздушным движением. Национальная объединенная система должна удовлетворять требованиям к аэронавигации и управлению воздушным движением в отношении всех видов гражданских и военных полетов, за исключением специфических военных требований, характерных для боевых действий авиации;

б) обеспечение общей системы, которая способна незамедлительно объединиться с системой противовоздушной обороны США и стать дополнительным элементом в сети ПВО;

с) обеспечение условий для разработки ускоренной совместной гражданской/военной программы научно-экспериментальных исследований с целью доведения системы до уровня эксплуатационных требований настоящего времени и поддержания ее на уровне требований обозримого будущего;

d) ускорение перехода к наиболее совершенной концепции этой общей системы.»

Федеральным законом об авиации 1958 года было создано Федеральное авиационное управление – Federal Aviation Administration (FAA). Этим же законом внесены изменения в области административного руководства при назначении участников воздушного пространства и разработке процедур УВД, это, однако, не умалило роли участия военных органов. Напротив, тем самым были расширены оперативные возможности усовершенствования и развития более правильной и эффективной общей системы. Более того, положения FAA таковы, что функции заместителя администратора могут выполняться должностным лицом, находящимся на действительной военной службе.

В целях успешного удовлетворения нужд военного воздушного движения военные требования подразделяются на полеты, которые могут представлять опасность для воздушных судов, не причастных к ним, и полеты, которые такой опасности не представляют. Потенциально опасные по своему характеру полеты проводятся в изолированном воздушном пространстве, называемом воздушным пространством специального назначения, которое обычно известно как зоны ограничения полетов и опасные зоны.

Зоны ограничения полетов устанавливаются над суверенной территорией или, говоря проще, над участками суши Соединенных Штатов Америки. В пределах такого воздушного пространства действуют полетные ограничения. Опасные зоны отличаются от зон ограничения тем, что они устанавливаются над морем в международном воздушном пространстве, где не может быть введено никаких официальных ограничивающих правил в отношении полетов, выполняемых в пределах этого воздушного пространства. Однако на аэронавигационных картах опасные зоны обозначаются таким же образом, как и зоны ограничения полетов с целью уведомления не участвующих воздушных судов о наличии потенциально опасных условий. Диспетчерские разрешения на полет по правилам полета по приборам (ППП) через совместно используемые опасные зоны выдаются органом УВД только тогда, когда опасные операции не выполняются.

Совместно используемые зоны ограничения полетов и опасные зоны устанавливаются, когда установлено, что данную зону, если она не используется военными, можно предоставить для нужд FAA. В этом случае составляется письменное соглашение между FAA и использующим зону военным ведомством. В документе, утверждающем процедуры, оговаривается назначение службы FAA в качестве управляющего органа и определяются условия, при которых может быть разрешено воздушное движение, состоящее из не участвующих в военных операциях гражданских и военных воздушных судов, через данную зону.

Исторически сложилось так, что воздушное пространство над морем является идеальным местом для производства опасных полетов в силу его естественной обособленности от людей, собственности и, как правило, от прочих полетов. В результате этого большая часть воздушного пространства над морем вокруг Соединенных Штатов превратилась в опасную зону. Для удобства доступа к аэропортам США с океанических маршрутов предусмотрены коридоры, действующие круглосуточно или в определенное время (при совместном использовании).

К другой категории полетов военной авиации относятся те полеты, которые считаются не представляющими существенной опасности для других пользователей. Эти полеты включают широкий диапазон видов и в силу тех или иных причин присущи лишь военным требованиям, поэтому их необходимо особо рассматривать в рамках общей системы УВД. В большинстве случаев прочие пользователи воздушного пространства получают специальную информацию таких особых видов полетов, а иногда применяются некоторые формы процедурного разделения. В других случаях, как, например, при

обычных массовых перелетах военных воздушных судов, применяется резервирование воздушного пространства.

Для этой же категории предусмотрены зоны полетов военной авиации (MOA), устанавливаемые для учебно-тренировочных полетов военной авиации, таких как воздушные бои, тренировки в перехвате, фигурные полеты и т.д.; контролируемые зоны воздушных стрельб, где полеты происходят в контролируемых условиях, исключающих опасность для посторонних воздушных судов и обеспечивающих безопасность людей и имущества на земле; и зоны, где в большом объеме проводятся полеты с целью обучения пилотов или необычные виды тренировочных полетов, не представляющие, однако, опасности для других воздушных судов.

Обслуживание воздушного движения осуществляется службой, находящейся в подчинении Федерального авиационного управления (FAA).

Воздушное пространство разделено на районы полетной информации, обслуживание воздушного движения в которых выполняет 21 трассовый центр УВД, и разграничено по высоте на:

- а) нижнее - до 13000 футов;
- б) среднее - от 13000 до 23000 футов;
- с) верхнее - выше 24000 футов.

В трассовых центрах диспетчеры обслуживают движение воздушных судов отдельно в каждой части воздушного пространства.

Неконтролируемого воздушного пространства над континентальной частью США не существует.

Обратим внимание на организацию служб обслуживания воздушного движения на примере ОВД Англии:

1. ОВД в Англии возложено на национальную службу ОВД, имеющую статус государственного органа, которая:

- организует ОВД на всей территории Великобритании и захватывает Атлантический океан;
- осуществляет подготовку диспетчеров с последующим контролем за уровнем квалификации диспетчеров на аэродромах и в районных центрах.

Аппарат национальной службы ОВД функционирует как объединенная часть военного и гражданского ведомств. В основу структуры службы положен принцип функционального деления обязанностей. Оперативные и административные органы полностью объединены. Гражданские и военные оперативные органы ОВД находятся под контролем начальника, ответственного за выполнение операций по ОВД гражданских воздушных судов и представителя ВВС, ответственного за ОВД военных воздушных судов, которые подчинены оперативному руководству начальника национальной службы ОВД.

Объединенный аппарат службы включает:

- плановое управление национальной службы ОВД, функции которого заключаются в планировании для гражданских и военных служб ОВД;
- управление эксплуатации национальной службы ОВД;
- гражданский инженерно-технический персонал;
- объединенный секретариат.

Над территорией Англии воздушное пространство разграничено по высоте на 3 яруса:

- а) верхнее воздушное пространство выше эшелона 250(25000 футов) - 7600 м;
- б) среднее воздушное пространство между эшелонами 50(5000 футов) и 250 - от 1500 до 7600 м;
- в) нижнее воздушное пространство до эшелона 50 – от 300 до 1500 м.

Контролируемое воздушное пространство – воздушные линии, диспетчерские районы, зоны аэродромов до эшелона 250. В верхнем воздушном пространстве осуществляются внетрассовые полеты военных и гражданских воздушных судов. В контролируемом воздушном пространстве все воздушные суда являются объектами обслуживания.

Наблюдение и контроль за текущими полетами гражданских воздушных судов входит в обязанность начальника отдела движения гражданской авиации, который непосредственно подчиняется начальнику национальной службы ОВД.

Наблюдение и контроль за работой диспетчеров, обслуживающих полеты военных воздушных судов над территорией Англии, за исключением диспетчерских органов, расположенных на военных аэродромах, осуществляет представитель ВВС, ответственный за ОВД военных воздушных судов, расширение сферы их действия в связи с увеличением интенсивности полетов и изменением летных характеристик военных воздушных судов.

Таким образом, служба ОВД Англии построена и функционирует на принципах процедурного контроля в соответствии со стандартами и рекомендациями ИКАО.

Разделение воздушного пространства обеспечивает максимальную свободу его использования воздушными судами.

2. Обслуживание воздушного движения Франции контролируется центрами ОВД трех видов:

- гражданским;
- военным;
- экспериментальных и испытательных полетов.

Для координации работы в состав гражданских секторов ОВД включены военные специалисты, в состав военных центров ОВД входит гражданский персонал.

Все воздушное пространство над территорией Франции разделено на нижнее и верхнее:

- а) нижнее – от уровня земли до высоты 6000 метров (эшелон 195);
- б) верхнее – с высоты 6000 метров и выше без ограничения предела.

Для обслуживания воздушного движения воздушное пространство разграничено на три района полетной информации, в пределах которых осуществляется полетно-информационное и диспетчерское обслуживание.

Контролируемым воздушным пространством являются воздушные трассы, районы аэропортов и аэродромные зоны, поэтому в целях максимизации диспетчерского обслуживания воздушное пространство каждого района разграничено на секторы по высоте и площади. Исходя из этого, пределы контролирования ограничены по высоте и площади.

В верхнем воздушном пространстве ОВД осуществляется совместно с военными специалистами.

Установленный документами ИКАО порядок распределения ответственности между командиром воздушного судна и службой движения свидетельствует о том, что ответственность за точное соблюдение правил полета возложена на командира воздушного судна, независимо от того, действует он под контролем и руководством наземной диспетчерской службы или самостоятельно.

«Командиру воздушного судна разрешается отступать от действующих в данной стране правил полетов только при наличии условий, которые делают такое отступление абсолютно необходимым в интересах безопасности».

Из этой формулировки следует, что не наземная служба движения, а командир воздушного судна имеет право принимать окончательное решение относительно продолжения или прекращения полета воздушного судна. В этих условиях роль службы обслуживания воздушного движения, за исключением особых случаев, сводится к информированию экипажа об условиях воздушной обстановки и воздушного движения в конкретной части воздушного пространства (зоне управления) и передаче ему соответствующих рекомендаций.

В связи с этим функции органов службы воздушного движения сводятся не к активному воздействию на процесс полетов, т.е. к управлению, а к обслуживанию воздушного движения.

Проведенный сравнительный анализ правовых механизмов, регулирующих организацию воздушного движения показывает, что система правовых документов бывшего СССР не базировалась на аэронавигационных регламентах ИКАО.

Министерство Гражданской авиации практически воздерживалось от введения их в действие. Если же возникала необходимость изменения каких-либо правил гражданской авиации, совпадающих по предмету регулирования с содержанием регламента ИКАО, то просто изменялось соответствующее наставление, руководство, приказ и т.д. без ссылки на технические регламенты ИКАО. И это признавалось правильным, поскольку гражданская авиация страны развивалась в соответствии с советской политико-правовой доктриной. Регламенты ИКАО служили ориентиром, но не актом международного законодательства или международным договором, которые надо вводить в действие.

Представляется, что в настоящее время требования документов ИКАО, имеющих статус международных договоров, и опыт национального законодательства ряда стран-членов ИКАО, должны лечь в основу для выработки единой федеральной авиационной политики России.

В целях обеспечения устойчивого функционирования системы организации воздушного движения в Российской Федерации в соответствии с нормами Конвенции о международной гражданской авиации, нами предлагается разработать концепцию развития системы ОВД как единой системы аэронавигации и обслуживания воздушного движения.

Единая система аэронавигации и обслуживания воздушного движения должна:

а) удовлетворять основным требованиям всех видов гражданских и военных полетов (исключая специфические военные требования, характерные для боевых действий авиации);

б) обеспечивать безопасность и надежность производства полетов;

с) быть способной к немедленному объединению с системой противовоздушной обороны Российской Федерации.

Среднемировые показатели доли аварий, причины которых известны и связаны с УВД и действиями служб аэропорта, с 1988 по 1998 гг. равны 4,1% (они снизились за последний десять лет на 0,6%) и в основном связываются с недостатками технического обслуживания. Очевидно, что эти данные на порядок отличаются от отечественных значений и необходимы экстренные правовые и экономические меры по сокращению разрыва в уровнях безопасности и качестве надежности аэронавигационного обслуживания.

§ 2. Структура механизма правовой регламентации организации и обслуживания воздушного движения Российской Федерации в условиях рыночной экономики

На основе проведенного исследования, мы пришли к выводу о том, что правовая регламентация организации и обслуживания воздушного движения (ОВД) Российской Федерации в условиях рыночной экономики и демократического государства должна реализовываться через систему новых правовых институтов.

Эта система должна включать следующие правовые институты:

- организации воздушного пространства;
- организации обслуживания воздушного движения (ОВД);
- регулирования естественной монополии структур ОВД;
- оценки эффективности системы организации и обслуживания воздушного движения;
- регламентации функционирования органов ОВД.

Предлагаемая структура механизма правовой регламентации организации и обслуживания воздушного движения Российской Федерации, а также рекомендуемые функциональные связи внутри ее представлены на рис.3.

В рамках правового института организации воздушного пространства разработке подлежат:

- планирование структуры воздушного пространства;
- установление режима использования воздушного пространства РФ (ИВП);
- система координации использования воздушного пространства с военными ведомствами, организациями – пользователями и с соседними государствами.

Решение проблем планирования воздушного движения, с позиции системы ОВД, в первую очередь, связано с разработкой методов рационального использования воздушного пространства (ВП), выделенного для полетов ГА, при безусловном обеспечении безопасности полетов.

Сейчас имеется ряд основных предпосылок, необходимых для постановки и решения проблемы рационального планирования (ПВД). К ним, прежде всего, относятся: разработка методологии предварительного планирования и создание АСУ «Расписание», разработка АС ПВД регионального уровня и ее тиражирования в ряде ЗУ ЕС УВД страны, а также ряд других решений научно-технического и организационного характера.

Современный уровень развития планирования воздушного движения характеризуется тем, что в основном осуществлена разработка информационного

обеспечения процессов планирования и определены концепции его совершенствования в части, касающейся аспектов организации воздушного пространства.

Однако, вопросы принятия решений в процессе планирования воздушного пространства, составляющие основное содержание наиболее сложной части деятельности органов планирования в системе УВД с точки зрения повышения ее функционирования еще полностью не исследованы и в этой связи не подучили широкого практического использования.

В действующих Технологиях работы органов планирования воздушного движения и диспетчеров непосредственного УВД функциональные задачи принятия решений при планировании и УПВД в лучшем случае обозначены только на уровне перечисления. Наличие противоречий между требований технико-правового характера к качеству принимаемых решений и уровнем научно-технического и организационного обеспечения органов ПВД обуславливает основные недостатки существующей системы планирования.

Анализ зарубежных источников показывает, что в области исследования проблемных вопросов автоматизации планирования ВД и управления потоками ВС используются те же подходы и концепции, что и у нас.

В частности, в работах рассматривается концепция разработки и создания автоматической системы УВД в США – AERA. Внедрение такой системы предусматривается специальной программой, которая будет реализовываться в течение 12-15 лет. Одной из составляющих программ является система управления потоками ВС, которая сможет выработать управляющие команды каждому ВС и передать их в бортовой компьютер по цифровым каналам связи. Это обстоятельство коренным образом меняет статус диспетчера в контуре УВД.

Таким образом, рассмотренная концепция автоматического УВД в некоторой степени отражает перспективы развития методов текущего планирования воздушного движения.

Представляется, что одним из основных направлений развития автоматизации планирования воздушного движения должно являться создание единой, многоуровневой подсистемы планирования. Такая подсистема должна включать планирование как по вертикали, т.е. по этапам ПВД, так по горизонтали, т.е. объединение всех региональных и национальных подсистем в единую сеть. Эта идея отражена в Дос ИКАО 9426 – AN/924 «Руководство по планированию обслуживания воздушного движения» (Монреаль, 1984 г.)

Создание и последующее правовое обеспечение системы автоматизации процессов непосредственного УВД РФ позволят освободить диспетчеров от трудоемкой и неквалифицированной работы по приему, группированию и обобщению, а также от части обработки информации о воздушной обстановке. Автоматизации подлежат процессы выработки вариантов решений по управлению движением ВС, которые могут предоставляться диспетчеру с целью снижения вероятности неправильных действий.

Правовой режим использования воздушного пространства Российской Федерации в настоящее время установлен в соответствии с ранее действующей советской правовой доктриной международного воздушного права, определяющей примат классовых и политических интересов над международными нормами гражданской авиации.

В этой связи представляется необходимым поддержать выработанную ИКАО стандартную форму основных типов воздушных пространств с сохранением за каждым государством права выбирать и вводить у себя наиболее приемлемые типы только из этого перечня. Подробное решение усиливает «вмешательство» международного права во внутренние дела государств, однако представляется оправданным, поскольку рассматриваемый вопрос относится к числу тех важных вопросов для всего сообщества

государств, традиционное регулирование которых национальным правом перестает быть абсолютным под воздействием объективных потребностей международной жизни.

Воздушное пространство Российской Федерации должно быть разделено на секторы, в пределах которых обеспечивается обслуживание воздушного движения.

Согласно нормам и Рекомендуемой практике ИКАО сектор является частью диспетчерского района и/или района полетной информации (FIR) или верхнего района полетной информации (UIR). Он может включать такой узловой диспетчерский район управления вокруг крупных аэродромов, в пределах которого выполняются специальные функции управления подходом.

При рассмотрении вопроса о разделении воздушного пространства Российской Федерации на сектора необходимо учитывать следующие факторы:

- a) конфигурацию сети маршрутов ОВД;
- b) объем и состав воздушного движения;
- c) географическое распределение движения;
- d) возможности персонала ОВД.

Важным компонентом планирования использования воздушного пространства (ИВП) является система координации ИВП. В рамках правового института организации воздушного пространства, по нашему мнению, система должна включать:

– требования по координации в организации воздушного пространства и движения, особенно в отношении согласования часто противоречивых требований к использованию воздушного пространства;

– разработку предназначенных для использования как внутри государства, так и на международной основе процедур и соглашений, а также в отношении необходимых мер по организации обслуживания и средств его реализации таким образом, чтобы обеспечить максимальные выгоды для всех пользователей воздушного пространства.

Более подробно проблема координации с военными ведомствами исследована в гл.3 настоящей работы.

Координация с соседними государствами и гражданскими пользователями должна обеспечиваться на основе двусторонних соглашений.

Правовой институт организации обслуживания воздушного движения (ОВД) в качестве подинститутов должен содержать:

- 1) определение видов ОВД и их содержание;
- 2) регламентацию структуры органов ОВД и их функционального назначения.

В отличие от принятой в гражданской авиации бывшего СССР, ныне Российской Федерации и государств-членов СНГ системы управления воздушным движением, международные стандарты ИКАО предусматривают обслуживание воздушного движения (ОВД) с различной степенью ответственности за безопасность полетов, в тоже время как в нормативных актах Российской Федерации термин «ОВД» означает организацию воздушного движения и не применяется к «управлению воздушным движением», что отражает иной подход к обслуживанию воздушного движения. В Российской Федерации нет полетно-информационного и консультативного обслуживания как самостоятельных видов обслуживания.

На основе проведенного в главе 3 исследования мы считаем необходимым в Российской Федерации ввести обслуживание воздушного движения и подразделить ОВД на три службы:

- управления ВД (УВД);
- полетно-информационного обслуживания;
- аварийного оповещения.

Регламентация структуры органов ОВД Российской Федерации и их функциональное назначение должны соответствовать нормам, содержащимся в Приложении 11 к Чикагской конвенции.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос об организации системы ОВД России с использованием космических судов.

Правового обеспечения создание такой системы Российская Федерация не имеет.

Более того, структура единой системы УВД пока еще окончательно организационно не определена, что затрудняет планирование перехода от традиционных средств УВД к системе ОВД с использованием космических средств.

Анализируя действующую структуру системы УВД и тенденции ее развития, можно предложить укрупненную структуру системы ОВД на базе средств космического базирования.

Основными составляющими такой системы ОВД, по нашему мнению, должны стать:

- собственно космические средства, включающие созвездие искусственных спутников земли (ИСЗ) всех назначений (навигации, наблюдения, связи);
- наземные средства обеспечения функционирования ИСЗ, включая станции управления ИСЗ;
- наземные средства связи и наблюдения непосредственно обеспечивающие процесс УВД (оборудование спутниковой связи «земля-земля», и «земля-ВС», вычислительные комплексы, аппаратуру автоматизации УВД);
- традиционные радиотехнические средства воздушной навигации и наблюдения.

Рекомендуется развертывание космической составляющей (запуск ИСЗ) системы ОВД осуществлять в рамках Государственной программы единой системы спутниковой связи.

Для этого в уже действующую Государственную программу следует внести дополнения в части, касающейся технических средств радиотехнического обеспечения полетов такой системы УВД.

Средствами, обеспечивающими функционирование ИСЗ системы ОВД, должны являться комплексы средств управления полетами космических аппаратов (центр управления полетом, координационно-вычислительный центр и станция слежения).

Правовую норму, регламентирующую обеспечение функционирования ИСЗ системы ОВД целесообразно закрепить в специальном нормативном акте по созданию системы ОВД, основанной на базе космических средств.

Состав средств, непосредственно обеспечивающих процесс ОВД существенно зависит от организации воздушного пространства и управления воздушным движением страны, т.е. от деления его на диспетчерские зоны и районы управления.

Представляется, что основными принципами ее организации должны быть: а) децентрализация управления (хотя и на укрупненные районы); а) автоматическое зависимое наблюдение в нерайонированных регионах с невысокой интенсивностью воздушного движения; с) постепенное внедрение автономного независимого наблюдения.

На уровне Министерства обороны, Министерства транспорта и Федеральной авиационной службы Российской Федерации должна быть разработана «Программа перехода к системе ОВД с использованием космических средств» с последующим ее утверждением Правительством Российской Федерации.

В данной программе должны быть определены:

- а) перечень маршрутов, подлежащих эксплуатации авиакомпаниями, имеющими оборудованные аппаратурой КС воздушные суда;
- б) перечень трасс, по которым проходят эти маршруты, выполняемые оборудованными ВС;
- с) центры ОВД, обслуживающие эти трассы;
- д) порядок развертывания наземных средств космической связи;
- е) система мер, стимулирующих производство бортовых систем КС и оборудование ими самолетов авиакомпаний – эксплуатантов.

В любом случае планирование развертывания наземных средств ОВД должно быть увязано с экономией на эксплуатационных расходах, получаемой авиакомпанией от эксплуатации ВС и внедрения спутниковых систем ОВД.

Рассмотрение вопроса о разработке правовых рамок применительно к глобальным навигационным спутниковым системам (GNSS) на основе документа LC/29 - WH/3 стало предметом обсуждения на 28-ой сессии Юридического комитета ИКАО и 136-ой и 137-ой сессиях Совета ИКАО в 1993 и в 1994 г.

Юридический комитет и Совет ИКАО пришли к выводу о том, что юридических препятствий к внедрению и реализации концепции систем CNS/ATM не существует и она не противоречит нормам Чикагской конвенции.

Согласно информационному документу LC/29-WP/3-3, представленному комитетом по техническим аспектам спутниковых навигационных систем, «глобальная навигационная спутниковая система» (GNSS) является всемирной системой определения местонахождения и времени, которая включает одну или несколько созвездий спутников, бортовые приемники, а также систему контроля целостности и которая при необходимости дополняется для обеспечения требуемых навигационных характеристик на конкретной стадии полета».

Делегация Российской Федерации представила документы LC/ 29-WP/3- 8 (состояние системы GLONASS и перспективы ее развития и использования в качестве элемента GNSS).

Государствами – участниками указанных сессий Совета ИКАО была развернута дискуссия относительно возможностей формы и содержания правовых рамок введения GNSS, а также времени, необходимого для реализации соответствующего юридического документа, которая по существу сводилась к следующему: значительное большинство делегаций считают, что нет необходимости в принятии новой международно-правовой конвенции, так как Чикагская Конвенция и Приложения к ней обеспечивают достаточно четкие рамки правового регулирования и отдало предпочтение разработке типовых соглашений (контрактов) между поставщиками обслуживания GNSS и государствами – пользователями.

Другие делегации указали на необходимость вступления новой международной конвенции и поэтапного похода к ее разработке, начиная с заключения меморандума о договоренности между ИКАО и сторонами, предоставляющими сигналы GNSS.

Не останавливаясь далее на форме правового механизма внедрения системы GNSS, изложенное позволяет сделать соответствующие выводы общего характера, исходя из целей проводимого исследования:

1. Основными элементами международно-правовых рамок, регламентирующих систему GNSS должна являться международная многосторонняя конвенция, имеющая обязательную силу как документ публичного международного права. Гражданская спутниковая навигационная система должна находиться в международном владении и эксплуатации.

2. Анализ норм Чикагской Конвенции в частности, изложенных в п. 1, 11, 15, 25, 37, 54 и Приложений к Конвенции, что данные документы могут служить лишь базой для выработки новой международной конвенции (конвенций).

3. В содержание Конвенции по спутниковым навигационным системам рекомендуется включить:

а) основные принципы в отношении приемлемых организационных договоренностей, касающихся внедрения GNSS для гражданской авиации;

б) содержание договоренностей, которые должны заключаться между ИКАО и государствами, предоставляющими GNSS;

с) права и обязанности поставщиков GNSS, включая соблюдение ими соответствующих Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО;

д) применяемое право;

е) ответственность сторон за невыполнение обязательств.

4. В Российской Федерации в ближайшее время должна быть:

а) выработана концепция развития системы обслуживания воздушного движения, направленная на интеграцию аэронавигационных средств и служб России в мировую систему организации и обслуживания воздушного движения;

б) разработана система нормативных документов по организации использования воздушного пространства и обслуживания воздушного движения, основанная на документах ИКАО по международной аэронавигации;

с) создана структура системы обслуживания воздушного движения на базе средств космического базирования:

д) разработаны:

1) Программа перехода к системе УВД с использованием космических средств;

2) Государственная программа включения системы ОВД в глобальную навигационную спутниковую систему (GNSS).

Предлагаемая нами структура нормативных документов по организации ИВП и ОВД в РФ представлена на рис 5.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенные в данной работе исследования проблем правовой регламентации организации и обслуживания воздушного движения в воздушном пространстве Российской Федерации показывают, что действующие в настоящее время правовые нормы не в полной мере адекватны демократическому государству с рыночной моделью экономики.

Выполненный функциональный анализ документов ИКАО обосновывает положение о том, что указанные документы имеют юридическую силу и являются источником договорной правоспособности этой организации как субъекта международного воздушного права.

Необходима частичная либерализация систем правовых документов Российской Федерации, касающихся деятельности гражданской авиации.

Либерализация нормативных актов должна быть проведена с помощью рецепции как способа юридической имплементации действующих документов ИКАО в практическую деятельность гражданской авиации Российской Федерации.

Изучение правовых аспектов документов ИКАО, в области международной аэронавигации, координации гражданского и военного воздушного движения показывает, что содержащиеся в них стандарты и рекомендуемая практика могут быть использованы в качестве прототипа национальных правовых норм, регламентирующих организацию и обслуживание воздушного движения на территории Российской Федерации.

Документы ИКАО в данной сфере правового регулирования целесообразно выделить в особый вид аэронавигационных регламентов, обязательных для исполнения государствами – членами ИКАО.

В практику гражданской авиации государств - членов ИКАО следует внедрить единую систему унифицированных международно-правовых норм, регламентирующих отношения в области международной аэронавигации.

В нормативных документах, регламентирующих управление воздушным движением в воздушном пространстве Российской Федерации преобладает элемент неупорядоченности и значительного преимущества национальных норм (правил и процедур УВД) над международными, что является одним из препятствий в необходимости для России реформировании системы воздушного транспорта и организации воздушного движения международных правовых принципах.

На основе проведенного исследования обоснована необходимость создания механизма правовой регламентации организации и обслуживания воздушного движения (ОВД) Российской Федерации, реализуемого через систему новых правовых институтов и предложена структура данной системы, включающая в себя правовые формы по организации воздушного пространства и обслуживания воздушного движения Российской Федерации, регулирования естественной монополии структуры ОВД, регламентации функционирования органов ОВД, развития и оценки эффективности системы организации и обслуживания воздушного движения.

Система нормативных актов по организации использования воздушного пространства и обслуживания воздушного движения должна основываться на документах ИКАО по международной аэронавигации и развиваться в основных нормативных документах, таких как Федеральный закон «О ратификации документов ИКАО по международной аэронавигации», Федеральный закон «Об организации использования воздушного пространства Российской Федерации», Федеральный закон «Об обслуживании воздушного движения на территории Российской Федерации, и постановлениях Правительства Российской Федерации по вопросам системы координации использования

воздушного пространства России, сборов за аэронавигационное обслуживание с пользователей воздушного транспорта и в других нормативных актах.

(Текст приведен без учета сносок и таблиц.)