

Категорев А.С. Законодательство на воздушном транспорте. Раздел: Правовые вопросы управления воздушным движением: Учебное пособие/ Академия гражданской авиации. - СПб., 1999.

ВВЕДЕНИЕ

Использование воздушного пространства в различных целях становится всё более важным, а иногда и приоритетным, направлением в политической, военной и социальной стратегии большинства государств мира. Наиболее и интенсивно такое пространство используется с помощью различного вида летательных аппаратов, правовые вопросы организация движения которых (в том числе – управления их «Воздушным движением») составляет системно взаимосвязанную группу специальных правовых норм и принципов (институт) воздушного права.

Число указанных аппаратов, а также иных объектов, перемещающихся в воздушном пространстве, но не являющихся "аппаратами" в строгом смысле этого слова, чрезвычайно велико, а их виды весьма разнообразны. Это: воздушные суда, космические и аэрокосмические аппараты, ракеты, воздушные шары и воздушные змеи, шары-зонды, снаряды и т.п.

Поскольку передвижение в воздушном пространстве практически любых объектов и аппаратов влияет на общую "воздушную обстановку" и на безопасность полетов в конкретном районе УВД, возникает настоятельная необходимость комплексного планирования, организации и обслуживания воздушного движения (ОВД) и его составной части – управления воздушным движением (УВД) – как на национальном, так и на региональном уровне, а в перспективе – и на глобальном.

Двусторонние, многосторонние, в том числе – региональные и универсальные (глобальные), правовые аспекты данной темы формально относятся к предмету международного воздушного права. Но, в силу специфики как самого воздушного пространства, являющегося единым в физическом плане, так и неизбежного взаимодействия органов УВД смежных государств (и не только) в своей деятельности, полнота освещения правовых вопросов УВД может быть достигнута только при раскрытии соответствующих норм как внутригосударственного, так и международного (международного воздушного) права, а также особенностей их взаимодействия.

Вопросы УВД (и ОВД в целом) тем более актуальны для каждого государства, чем более развита в нем авиация. Хотя негативные тенденции в экономике в значительной мере затронули сегодня и отечественную авиацию, Россия остается великой авиационной державой. И не случайно, как будет показано далее, вопросы эффективной организации воздушного движения в Российском воздушном пространстве, управления воздушным пространством привлекают все большее внимание авторитетных государственных органов и лиц. Им уделяют пристальное внимание и Государственная Дума, и Совет Федерации, и Президент, и Правительство России, и профилирующие министерства, государственные комитеты и ведомства (прежде всего, Министерство обороны и Федеральная служба воздушного транспорта).

С выходом нового Воздушного кодекса РФ от 1 апреля 1999 г., других законодательных и подзаконных актов по вопросам воздушного права в Российской Федерации складывается практически новая воздушно-правовая база, в том числе – в области УВД (ОВД).

Это повышенное внимание во многом связано с тем, что показатели уровня безопасности полетов в России за последние годы весьма низки. Так, на заседании

Коллегии Федеральной авиационной службы России (ФАС), предшественницы ФСБТ, 12 августа 1997 г. приводились такие данные: если в 1990 г. уровень безопасности полетов в России по сравнению с другими государствами – членами Международной организации гражданской авиации (ИКАО) был в 1,4 раза ниже, то в 1997 – уже в 2 раза. По сравнению с тем же полугодовым периодом 1996 г. число авиационных происшествий в России в 1997 г. возросло в 1,7 раза, а количество погибших – в 1,9 раза [1].

В декабре 1997 г в России произошли две тяжелейшие катастрофы: одна в Иркутске, где при взлете упал на жилой массив самолет «Руслан» [2], и другая в Нарьян-Маре, где военный самолет Ан-12 столкнулся с санитарным гражданским вертолетом на ВПП. Произошли также три катастрофы за рубежом с самолетами российского производства. В 1998 и 1999 г. катастрофы воздушных судов и в России и за рубежом продолжались:

Такие случаи, как катастрофа в Нарьян-Маре имеют непосредственное отношение к теме настоящей учебной пособия, ибо было установлено, что трагедия произошла ввиду несогласованности действий военного и гражданского диспетчеров, каждый из которых «вел» свое воздушное судно. Это явилось прямым результатом фактического отсутствия в России единой системы УВД, не говоря уже о Техническом несовершенстве самой системы УВД и, прежде всего, чрезвычайно высоким износом ее оборудования, в среднем 60-70 %, а в отдельных предприятиях до 100 %.

Действующая система УВД в России была разработана около пятнадцати лет назад и по многим параметрам не отвечает требованиям времени. Кроме прочего, она изначально не была рассчитана на тот объем работы, который ей приходится решать в конце 90-х годов.

Согласно имеющимся данным, сегодня эта система обслуживает 7500 полетов, 2500 аэродромов и воздушных линий протяженностью в 500 000 километров. Она включает в себя два крупнейших и Европе автоматизированных центра – Московский и Северо-Кавказский, а также одиннадцать аэродромных и аэроузловых автоматизированных центров, сотни радиолокационных станций, средств радиосвязи, комплексов навигационного обеспечения и систем посадки, командно-диспетчерских пунктов и приемо-передающих радиопунктов. Обслуживают эту систему более сорока тысяч специалистов, не говоря уже о значительно большем числе вспомогательного персонала.

После выхода Воздушного кодекса РФ Правительство России приняло Постановление «О мерах по государственному регулированию и государственной поддержке гражданской авиации в Российской Федерации» и утвердило Федеральную программу модернизации Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации на период до 2005 г. [3]. Президентом России 8 января 1998 г. подписан Федеральный закон «О государственном регулировании развития авиации», в июне 1998 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об аэропортах» 15 июня 1998 г. Правительство утвердило Положение о Единой системе организации воздушного движения в Российской Федерации.

Этими основополагающими документами не исчерпывается нормативный массив в рассматриваемой нами области.

На основании положений Воздушного кодекса РФ, вступившего в силу 1 апреля 1997 г., в ближайшие годы должен быть разработан и утвержден комплекс Федеральных Авиационных Правил, в том числе по вопросам УВД (ОВД). Процесс этот находится в самом начале и, видимо, займет, как минимум, пять лет. Но использование воздушного пространства не может быть приостановлено в ожидании принятия указанных и иных нормативных актов, поэтому новейшие публикации в данной сфере (в том числе – настоящее учебное пособие) вынужденно отражают определенный этап процесса становления правовой нормативной базы по вопросам воздушного права в России.

Кроме прочего, этот процесс не может происходить изолированно от реалий развития авиации и правового регулирования организации и обслуживания воздушного движения за пределами России. А в соответствии с прогнозами Международной организации гражданской авиации (ИКАО), составленными на основе банка данных, сформированного согласно достоверной информации по всем государствам и регионам мира, на ближайшее будущее прослеживается очевидная тенденция значительного возрастания числа полетов воздушных судов, увеличения сети аэродромов и аэропортов и соответственно – нагрузки на систему УВД (ОВД) во всех без исключения государствах, в том числе и в России.

Для России, кроме специфических внутренних экономических, технических и правовых проблем в данной области, важное значение (в немалой степени – в силу уникальной протяженности российской «воздушной территории») имеют правовые вопросы взаимодействия российской системы УВД (ОВД) с аналогичными системами соседних и других государств ближнего зарубежья, в том числе и а особенности – вопрос о создании независимыми государствами – бывшими республиками СССР эффективной региональной авиационной организации. Действующий сегодня Межгосударственный авиационный комитет (МАК) не стал такой консолидирующей организацией непосредственно в рассматриваемой нами области, поскольку его компетенция ограничена, в основном, вопросами сертификации воздушных судов и расследования авиационных происшествий.

Проблематика УВД традиционно пользуется повышенным вниманием российских специалистов в области воздушного права. В последние годы это внимание заметно активизировалось, на наш взгляд, в силу указанных выше причин.

Самыми новыми в этом отношении являются публикации А.В. Мезенцева и его диссертация «Международные проблемы управления воздушным движением», защищенная в Дипломатической Академии МИД РФ в 1997 г. [4]

Следует также отметить работы Ф.И. Сапрыкина, выступающего горячим сторонником максимально централизованной государственной единой системы УВД и полагающего в этой связи, что «действующая система УВД, сложившаяся еще в СССР, на сегодняшний день оправдана и безальтернативна... Основная задача бывших республик СССР – сохранить действие этой системы, но с обязательный переводом отношений, связанных с ее деятельностью, из сферы государственного управления в международно-правовую». [5]

С 1996 г. активно обращается к теме УВД известный специалист в области воздушного права, Генеральный директор Ассоциации предприятий, осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства, А.И. Травников.

А.И. Котов в свое время посвятил ряд работ проблемам УВД (ОВД), в частности – в коллективной монографии «Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов» (1988, соавторы – В.Д. Бордунов и Ю.Н. Малеев)

Следует также отметить работы А.Н.Верещагина («Международная организация гражданской авиации (ИКАО)», 1969 и «Основные проблемы международного воздушного права», докторская диссертация, 1971); М.А. Пушкиной («Научно-технический прогресс и унификация международно-правовых норм, регулирующих ответственность органов обслуживания воздушного движения», 1981); В.Д. Бордунова («Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций», 1989); М.Н. Копылова («Международное космическое право», 1987); Ю.Н. Малеева («Международное воздушное право», 1986); Ю.М. Смирнова («Региональные авиационные организации и их роль в

создании норм международного воздушного права», кандидатская диссертация, 1983); Ю.М. Колосова (ряд работ по воздушному и космическому праву); В.Н. Дежкина, Н.Н. Остроумова (ряд статей по вопросам международного воздушного права, опубликованных в разные годы).

Отдельные аспекты темы освещаются теми же авторами в коллективном труде «Международное воздушное право» (М., Кн. 1. 1980; Кн. 2. 1981) и в «Словаре международного воздушного права» (М., 1988, ответственный редактор – 10.11. Малеев).

Определенный вклад в развитие исследований по данной тематике внесли обучающиеся в России аспиранты Акау Бру («Проблемы международного воздушного права на африканском континенте», кандидатская диссертация, Москва, 1993); Бу Хамдан Айман Сайда («Международно-правовые вопросы обеспечения безопасности международной аэронавигации», кандидатская диссертация. М., 1998).

Среди зарубежных авторов следует выделить Томпеста А. («ИКАО и ответственность органов, контролирующих воздушное движение», 1964); Барнеса Л. (1970) и Гилберта Г. (1973) также по проблеме ответственности органов УВД; Филда А. («Управление международным воздушным движением: контроль в мировом воздушном пространстве», 1985), Танселина М. («Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре», диссертация, 1963); Теку Т. (диссертация с идентичным названием, что и Танселина. М., 1982). Большой интерес представляет также соответствующий раздел монографического исследования Джона Балфура («Воздушное право Европейского Сообщества». Лондон, 1995).

Настоящее учебное пособие, с одной стороны, преследует цель отразить состояние нормативного регулирования УВД (с акцентом на российскую практику) и, с другой, – обозначить перспективные направления возможного совершенствования соответствующих норм в данной области, в том числе – в рамках международного сотрудничества.

Глава 1. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ

1.1. Основные понятийно-терминологические вопросы.

Прежде всего – о понятии «воздушное движение». При определении правового содержания данного понятия большинство юристов, специализирующихся в области воздушного права, опираются на документы ИКАО, в которых данное понятие употребляется в узком значении, ограничивая содержание данного понятия только воздушными судами.

Согласно Приложению 11 к Чикагской Конвенции о международной гражданской авиации (далее – Чикагская конвенция 1944 г.) под «воздушным движением» понимается движение всех воздушных судов, находящихся в полете или движущихся по площади, маневрирования аэродрома. [6]

При этом под воздушным судном, согласно определению Приложения 7 к Чикагской конвенции 1944 г., понимается летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет его взаимодействия с воздухом, иным, чем взаимодействие с воздухом, отраженным от земной поверхности. [7]

Такое определение стало общепризнанным не сразу. Исторически впервые определение воздушного судна появилось в Парижской конвенции 1919 г. о регулировании аэронавигации и базировалось на наличии у летательного аппарата способности «держаться в атмосфере за счет реакции воздуха». Иными словами за счет аэродинамического качества.

Ко времени заключения Чикагской конвенции 1944 г. положение в данном вопросе не изменилось. Но в последующие годы появились суда на воздушной подушке, экранопланы, которые держались в атмосфере «в основном» не за счет аэродинамического качества, и поэтому к указанному квалифицирующему признаку и было добавлено: «иной, чем реакция воздуха, отраженного от земной поверхности».

Это определение закреплено сегодня в законодательстве абсолютного большинства государств мира. В том числе – в Статье 32 Воздушного кодекса РФ, но несколько с иным окончанием: вместо «от земной поверхности» – «от поверхности земли или воды».

Следует отметить, что в законодательстве многих государств содержатся те или иные модификации в данном определении, которые в состоянии влиять на точное установление круга летательных аппаратов, подпадающих под понятие «воздушное движение».

Если взять в этом отношении подход одних из родоначальников авиации – французов, то в Статье 1 французского Закона об авиации 1924 г. квалифицирующим был признак способности "всякого аппарата ... подниматься в воздух и перемещаться в нем". В Статье 1 Кодекса гражданской и коммерческой авиации Франции 1956 г. этот признак был почти полностью повторен, но со спорным уточнением – «самостоятельно подниматься». [9]

В самой Франции спорность такого подхода была подтверждена решением суда ещё 20 октября 1933 г. («способность воздушного судна самостоятельно подниматься в воздух не является его определяющим признаком»). Но, тем не менее, в 1956 г. французский законодатель использовал именно этот признак.

В Воздушном кодексе Украины 1993 г. в указанном отношении использован иной дополнительный признак: «и способный маневрировать в трехмерном пространстве». [10]

Нередко использование и иных дополнительных квалифицирующих признаков [11], в том числе, например, даже такого как предназначенность и годность летательного аппарата к транспортировке лиц и грузов по воздуху (законодательство Италии, Уругвая [12]).

Аэрокосмические аппараты типа «ШАТТЛ», «БУРАН» хотя и используют реакцию воздуха при возвращении на Землю, но все же поддерживаются в атмосфере не «за счет» этого взаимодействия. Поэтому к числу воздушных судов, их не относят, хотя в науке международного права и предлагается иногда переводить к междисциплинарному, комплексному подходу при регулировании деятельности в воздушном и космическом пространстве, мотивируя это появлением аэрокосмических летательных аппаратов (транспортных средств), способных совершать полет как в воздушном, так и в космическом пространстве [13]. Данный вопрос даже стал предметом специального обсуждения в Юридическом подкомитете Комитета ООН по космосу.

Существуют государства, в законодательстве которых не дается определения воздушного судна, а используется метод перечисления. Таков Закон о воздушном сообщении ФРГ от 4 ноября 1968 г., согласно которому «Воздушными судами являются самолеты, вертолеты, дирижабли, планеры с винтовым двигателем, свободные и привязные баллоны, бумажные змеи, парашюты, летательные аппараты, предназначенные для использования в воздушном пространстве, в частности, космические аппараты, ракеты и подобные им летающие объекты». [15]

Действующий федеральный авиационный акт США 1958 г. содержит следующее определение воздушного судна: «...известное в настоящее время или изобретенное в

будущем приспособление, используемое или предназначенное для навигации или полета в воздухе». [16]

Первый известный случай из судебной практики по данному вопросу относится к 1969 г., когда Коммерческий трибунал французского порта Кале рассматривал иск по вопросу о взыскании с ответчика лоцманских сборов с СВП. Истец, заинтересованный в получении указанных сборов, доказывал, что СВП является морским судном, ответчик же, чьи интересы были прямо противоположными, квалифицировал его как воздушное судно, которое не подлежит обложению лоцманскими сборами. [17]

В данном конкретном случае суд отказался дать юридическую квалификацию СВП. Вместе с тем, на практике СВП рассматриваются как суда Особого рода (*sui generis*). Но этот пример наглядно демонстрирует, насколько важным является сам вопрос о квалификации того или иного аппарата в качестве воздушного судна и какие материальные последствия это влечет. (Сходные проблемы издавна возникают и в отношении судов-амфибий). [18]

Необходимо также отметить, что и в новейшее время, при полном владении проблематикой в определении понятия «воздушное судно», представители ряда государств порой сознательно избегают давать необходимую дефиницию в заключаемых соглашениях.

Например, в 1988 г. между правительствами СССР и Федеративной Республики Германии было заключено Соглашение о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод, В Статье 1 данного Соглашения говорится, что для целей настоящего Соглашения будут использоваться следующие определения: «...Воздушное судно означает любой военный пилотируемый летательный аппарат, исключая космические корабли».

Уточнение «для целей настоящего Соглашения» означает, что данное определение имеет не общее, а специальное значение, которое раскрывается через соответствующие права и обязанности, как-то:

«1. Командиры воздушных судов каждой из Сторон должны проявлять величайшую осторожность и благоразумие при приближении к воздушным судам и кораблям другой Стороны, и в особенности к кораблям, занятым выпуском или приемом воздушных судов, и в интересах взаимной безопасности не должны допускать: имитации атак путем имитации применения оружия по воздушным судам и кораблям другой Стороны, выполнения различных пилотажных фигур над кораблями другой Стороны и сбрасывания вблизи них каких-либо предметов таким образом, чтобы они представляли опасность для кораблей или помехи для мореплавания.

Такие же действия воздушные суда Сторон не должны предпринимать и в отношении невоенных судов другой Стороны.

2. Воздушные суда Сторон при полетах в темное время или при полетах по приборам должны иметь включенными, когда это возможно, аэронавигационные огни...

6. Корабли Сторон не должны предпринимать имитации атак путем разворота орудий, пусковых установок, торпедных аппаратов и имитации применения других видов оружия в направлении кораблей или воздушных судов другой Стороны, не должны выбрасывать какие-либо предметы в направлении кораблей или воздушных судов другой Стороны таким образом, чтобы они представляли опасность для этих кораблей или воздушных судов либо помехи для мореплавания или воздушной навигации, а также не использовать прожекторы или другие мощные осветительные средства для освещения ходовых мостиков кораблей другой Стороны.

Такие же действия корабли Сторон не должны предпринимать и в отношении невоенных судов другой Стороны...

8. Корабли одной Стороны при приближении к кораблям другой Стороны, которые согласно правилу 3 (g) МШТСС-72 являются ограниченными в возможности маневрировать, в частности к кораблям, занятым обеспечением взлета или приема воздушных судов, а также к кораблям, занятым пополнением снабжения на ходу, должны принимать надлежащие меры к тому, чтобы не стеснять маневров таких кораблей и оставаться от них на достаточном ударе.

Стороны будут безотлагательно обмениваться соответствующей информацией о случаях столкновений, инцидентов, в результате которых был нанесен материальный ущерб, и других инцидентов на море между кораблями и воздушными судами Сторон».

В ряде случаев для точного установления круга применимых норм в области УВД необходимо знание критериев классификации воздушных судов на гражданские и государственные. Это особенно важно, когда военные и гражданские органы УВД не объединены в единый орган и соответствующие диспетчера «ведут» каждый «свои» воздушные суда. (Но даже при наличии такого единого органа, на практике указанное разделение в непосредственном УВД, как правило, имеет место),

Определение «государственное воздушное судно» впервые было закреплено в Парижской конвенции 1919 г. о регулировании авиации, в соответствии с которой к таковым относятся: «а) военные воздушные суда; б) воздушные суда, предназначенные только для обслуживания государственных целей, как, например, почтовые, таможенные, полицейские.

Другие воздушные суда считаются частными. Все государственные воздушные суда, кроме военных, таможенных и полицейских, рассматриваются как частные и в связи с этим подпадают под все положения данной Конвенции» (Статья 30). [19]

Согласно Статье 3 Чикагской конвенции 1944 г. к государственным воздушным судам относятся суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах.

В Воздушном кодексе Украины (Статья 15) использовано сходное определение: «Воздушное судно является государственным, если оно используется на военной, таможенной, пограничной и милицейской службах и зарегистрировано в реестре государственных воздушных судов». Дополнением здесь являются критерий «на пограничной службе» и регистрация в специальном реестре государственных воздушных судов. Приведенное определение Чикагской конвенции 1944 г. на указанное дополнение не ориентирует, ограничиваясь лишь признаком «использования».

Воздушный кодекс Аргентины подразделяет воздушные суда на публичные и частные. При этом под «публичными» понимаются «воздушные суда, предназначенные для обслуживания государственной власти. Остальные воздушные суда считаются частными, даже если принадлежат государству». [20]

Российский законодатель в Воздушном кодексе РФ 1997 г. отказался от разделения собственно воздушных судов по указанному критерию, применив его, однако, к «государственной авиации», определяемой в данном Кодексе как авиация, «используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач» (п.1, Статья 22). Данный подход с очевидностью значительно шире подхода, примененного в Статье 3 Чикагской конвенции 1944 г.

Принципиальное значение для целей УВД имеет знание принадлежности того или иного воздушного судна определенному государству (национальная принадлежность или

nationality (англ.) согласно Чикагской конвенции 1944 г.), что устанавливается по признаку регистрации в том или ином государстве. Двойная регистрация или ее отсутствие не допускается. На борту каждого воздушного судна, допущенного к эксплуатации, должно находиться свидетельство о его регистрации (Статья 29 Чикагской конвенции 1944 г.).

Соответственно, государство, национальную принадлежность которого имеет воздушное судно (в котором оно зарегистрировано), должно обеспечить:

1) чтобы такое воздушное судно соответствовало принятым этим государством национальным нормам летной годности или нормам летной годности, установленными стандартами ИКАО;

2) чтобы управление воздушным судном доверялось членам экипажа, имеющим соответствующую летную подготовку, подтверждаемую соответствующими свидетельствами о квалификации;

3) чтобы при полетах такого воздушного судна над иностранной территорией соблюдались правила иностранного государства о влете и вылете с его территории, порядок въезда, выезда, ввоза и вывоза пассажиров, грузов и почты.

Воздушное судно лишается национальной принадлежности (на практике; снимается с регистрации) в случае его списания или уничтожения. При передаче воздушного судна другому государству (при продаже, аренде без экипажа и т.п.) оно исключается из прежнего реестра и заносится в новый, что изменяет таким образом, его «национальность».

В Воздушном кодексе РФ 1997 г. предусмотрено установление национальной принадлежности воздушного судна по факту учета, а не регистрации в отношении экспериментальных воздушных судов (п.4, Статья 33). Юридическое значение «учета» в данном случае, на наш взгляд, равнозначно «регистрации».

Далее, поскольку приведенное выше определение понятия «воздушное движение» базируется на критерии нахождения воздушного судна в полете (а также на площади маневрирования...), важно представлять, какой период полета применим в данном случае.

В национальном законодательстве и подзаконных актах, а также в международных документах, данному периоду дается различное определение в зависимости от специфики предмета правового регулирования.

Например, в Римской конвенции 1952 г. о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, время полета определяется с момента включения двигателей для действительного взлета до момента окончания пробега при посадке. Если воздушное судно легче воздуха, то время полета определяется с момента отделения воздушного судна от поверхности до прикрепления к ней вновь (п.2, Статья 1).

Для целей Гаагской конвенции 1970 г. о борьбе с незаконным захватом воздушных судов время «полета» означает: «с момента закрытия все внешних дверей для целей вылета и до момента открытия любой из таких дверей для целей высадки или выгрузки».

В законодательстве различных государств встречается, кроме того, следующее определение этого периода: «когда судно начинает двигаться, готовясь к полету, и до момента, когда при завершении полета воздушное судно прекращает движение с помощью собственной тяги» [21]. Иногда законодатель ограничивается закреплением в законе «времени нахождения воздушного судна в эксплуатации» [22] или даже избегает точного определения соответствующего периода, указывая лишь на действие соответствующих норм «в полете, во время взлёта или посадки» [23]. Для целей УВД такая неопределенность неприемлема.

Пространственная сфера действия рассматриваемых норм Римской конвенции 1952 г. обусловлена причинением вреда «на поверхности» (в национальном законодательстве встречаются уточнения «земной», «земной или водной»).

Понятие «поверхность» требует разъяснения. Люди, животные и материальные объекты, которым причиняется вред в таких случаях, могут находиться и под землей (под водой), и собственно на поверхности, и над ней (на крышах наземных сооружений, балконах, в комнатах, на деревьях, на палубах судов и т.д.) и, тем не менее, в указанном выше смысле, оставаться на «поверхности». «Поверхность» в данном случае понимается расширительно, включая сюда не только собственно поверхность, но также земные (водные) глубины и даже, возможно, летательные аппараты, находящиеся на поверхности.

В Римской конвенции 1952 г. употреблен термин «on the surface», что в буквальном переводе действительно означает «на поверхности». Но в законодательстве различных стран используется термин «on the ground» [24] м, т.е. «на земле» или «на суше» (отсюда и понятное дополнение «на воде» или «на водной поверхности»).

Порой законодатель предусматривает возмещение вреда третьим лицам, попросту находящимся «вне воздушного судна» [25] или «не перевозимым на воздушном судне». [26]

С очевидностью соответствующие нормы в данных случаях применяются к любым «третьим лицам» вне воздушного судна, не только на поверхности. Следовательно, и при столкновениях в воздухе, что не подпадает под действие Римской конвенции 1952 г.

В отличие от подобных норм внутригосударственного права нормы «Римской системы» не применяются, к примеру, при причинении вреда другому воздушному судну, находящемуся в полете, а также лицам и имуществу на его борту.

Они также не применяются к государственным воздушным судам (используемым на военной, таможенной или полицейской службах). В Конвенции, таким образом, унифицирована устойчивая законодательная тенденция нераспространения гражданско-правовой ответственности на случаи причинения вреда государственными (в особенности военными) воздушными судами. Здесь, однако, необходимо подчеркнуть существенное различие в текстах Статьи 26 Римской конвенции 1952 г. и текста той же Статьи, измененного дополнительным Монреальским протоколом 1978 г. (Статья XIII).

Вот сравнительный текст:

Статья 26 Римской конвенции 1952 г.: «Настоящая конвенция не применяется в отношении ущерба, причиненного военными, таможенными или полицейскими воздушными судами».

Статья 26 Римской конвенции 1952 г., измененная Монреальским протоколом 1978 г.: «Настоящая конвенция не применяется в отношении ущерба, причиненного воздушными судами, используемыми в военной, таможенной и полицейской службах».

Для неспециалиста это различие в двух слова – «используемыми в» – может показаться не существенным, редакционным. На самом деле оно вносит в «Римскую систему» существенную новацию состоящую в нижеследующем.

Военные, таможенные или полицейские воздушные суда всегда зарегистрированы (или учтены) в качестве именно таковых, то есть по своему предназначению, функции изначально имеют такой статус.

Например, согласно Воздушному кодексу РФ (п.1, часть вторая, Статья 23), государственные воздушные суда подлежат государственной регистрации «в порядке, установленном специально уполномоченным органом в области обороны по согласованию

со специально уполномоченными органами, имеющими подразделения государственной авиации». В свою очередь, гражданские воздушные суда подлежат регистрации в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ (часть первая Статья 33), а экспериментальные воздушные суда подлежат «государственному учету с выдачей соответствующих документов специально уполномоченным органом и области оборонной промышленности» (п.3, Статья 33).

Первоначальная формула Статья 26 Римской конвенции, во-первых, ориентирована именно на эту изначальную процедуру регистрации государственных воздушных судов. Во-вторых, она оставляла широкий простор для толкования в тех случаях, когда в национальном законодательстве не дается определения видов воздушных судов, хотя их классификация терминологически закреплена, как в Воздушном кодексе РФ.

В последнем случае мы имеем в виду тот факт, что в Воздушном кодексе РФ представлено определение только видов авиации. К государственной авиации, в частности, отнесена авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач (п.1, Статья 22).

Уже беглого сравнения данного текста с положениями Статьи 26 Римской конвенции 1952 г. достаточно, чтобы уяснить существенную разницу в их содержании. В Воздушном кодексе РФ применен признак использования, а не регистрации. Притом к «авиации», а не к воздушным судам. Это может порождать серьезные трудности в правовой классификации российских воздушных судов при рассмотрении конкретного дела в связи с причинением ими ущерба третьим лицам на поверхности по условиям как Римской конвенции 1952 г., так и Монреальского протокола 1978 г.

Последний, как уже указывалось, ввел важный квалифицирующий признак использования. Это означает, что независимо от того, для каких целей первоначально предназначено (и в этом качестве зарегистрировано) воздушное судно, в каждом конкретном случае причинения вреда следует выяснить, не использовалось ли оно при этом государственными службами. То есть, исходить из факта. А такое использование нередко имеет место (его крайнее выражение – реквизиция) в чрезвычайных ситуациях, когда возникает срочная необходимость мобилизовать дополнительные (кроме специально выделенных государственных) транспортные и иные средства для спасения людей, ликвидации последствий землетрясений, экологических катастроф и т.п.

Установление признака «использования» на практике может быть длительным и сложным. Но указанную существенную разницу между положениями Римской конвенции 1952 г. и Монреальского протокола 1978 г. следует тщательно взвешивать. В том числе – при проведении законопроектной работы.

По смыслу п.1 Статьи 23 Римской конвенции 1952 г., она применяется тогда, когда воздушное судно зарегистрировано не в том государстве, в котором причинен вред (т.е. по этому признаку является «иностранным»). В то же время в практике нередко эксплуатант воздушного судна (или его контора) находится (зарегистрирован) в другом государстве, чем государство регистрации воздушного судна (аренда иностранного воздушного судна – типичный случай). Если вред в таком случае причинен на территории последнего государства, положения Римской конвенции формально не применимы.

Монреальский протокол 1978 г. прямо указывает на применение его положений, кроме прочего, независимо от места регистрации воздушного судна когда основное место деятельности эксплуатанта или, если он не имеет такого места деятельности, постоянное местопребывание, находится в другом договаривающемся государстве (Статья XII).

Специально уполномоченные органы, организуя воздушное движение и определяя вид и характер его обслуживания, в частности, управление им, исходят из комплексной «воздушной обстановки», строго учитывая передвижение в воздушном пространстве любых летательных аппаратов и летающих объектов, даже если вообще не являются, в строгом смысле слова, летательными аппаратами (например, метеоритов, птиц и т.п.). [27]

Любые виды перемещений в воздушном пространстве реально или потенциально системно взаимосвязаны. Тем не менее, относить абсолютно все виды таких перемещений (передвижений) к управляемому (а также организуемому и обслуживаемому) «воздушному движению» нет оснований. Многие виды перемещений в воздушном пространстве (и не только метеоритов, стай птиц и т.п.) не укладываются в систему воздушного движения. Поэтому адекватным термином для них будет именно «перемещение».

Что касается авиации, воздушных судов, то независимо от их видов и типов, все они изначально подпадают под сферу действия норм, регламентирующих УВД.

Что касается обслуживания воздушного движения, то это понятие включает в себя полетно-информационное обслуживание, аварийное оповещение, консультативное обслуживание воздушного движения, диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное, аэродромное, диспетчерское обслуживание подхода). [28]

Диспетчерское обслуживание предназначено для предотвращения столкновения между воздушными судами как в воздухе, так и на поверхности (с препятствиями при движении по площади маневрирования аэродрома), а также для ускорения и поддержания упорядоченного потока воздушного движения, представляется только в контролируемом воздушном пространстве и на контролируемых аэродромах.

Воздушным судам, выполняющим полеты под контролем, предоставляется полетно-информационное обслуживание, которое включает в себя предоставление экипажам воздушных судов информации и консультаций относительно фактических и прогнозируемых погодных условий на аэродромах, их состояния, работы аэронавигационных средств, опасных природных и метеорологических явлений, столкновения «и любой другой информации, могущей повлиять на безопасность». [29]

К обслуживанию воздушного движения (в контексте данной главы оно является составной частью организации воздушного движения) относят аварийное оповещение [30], полетно-информационное обслуживание, консультативное обслуживание воздушного движения, диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное, аэродромное, диспетчерское обслуживание подхода, службу метеорологической помощи). [31]

Такое комплексное понимание обслуживания воздушного движения зависит от ряда экономических, технических, а иногда и политических факторов. Некоторые государства ограничиваются предоставлением обслуживания прибывающим и отбывающим воздушным судам лишь в районах аэропортов и аэродромов или только организацией консультативного обслуживания полетов воздушных судов.

Организация воздушного пространства должна в принципе предусматривать предоставление информации относительно опасности столкновения для воздушных судов. Однако в ряде стран (например, в США) это исключается пределами контролируемого воздушного пространства.

Несмотря на очевидную целесообразность осуществления ОВД (УВД) в полном объеме, многие страны в состоянии обеспечивать лишь контроль над воздушным движением. [32]

Положение о Единой системе управления воздушным движением СССР (ЕС УВД) в свое время предусматривало, что в состав ЕС УВД СССР, кроме оперативных органов (центры ЕС УВД), входят Межведомственная комиссия и зональные межведомственные комиссии ЕС УВД СССР. [33]

Несмотря на употребляемый в Положении и в Постановлении Совета Министров СССР №1126 термин «управление воздушным движением», в действительности характер полномочий соответствующих «компетентных органов» включал в себя и функцию организации воздушного движения. Точнее сказать, понятие «управление» прежде употреблялось в том широком, комплексном значении, которое сегодня мы придаем понятию «организация воздушного движения» в контексте Статьи 14 Воздушного кодекса РФ 1997 г.

В сравнительном плане задачи, возлагавшиеся на УВД в соответствии с указанным Положением, предусматривали:

1. Организацию УВД и обеспечение воздушного движения на аэродромах и во всем воздушном пространстве страны.

2. Планирование и координирование воздушного движения, включая перераспределение потоков движения судов в соответствующих зонах и районах УВД с учетом полетов авиации различных министерств, государственных комитетов, ведомств, организаций и других видов деятельности с использованием воздушного пространства.

3. Предоставление командирам воздушных судов полетной информации относительно фактических к прогнозируемым метеорологических условий, работы средств связи и радиотехнического обеспечения полетов и УВД, состояния аэродромов и других сведений, влияющих на безопасное осуществление полета.

4. Доведение до заинтересованных органов и экипажей воздушных судов существующих запретов и ограничений на полеты и контроль за их соблюдением.

5. Непосредственное управление движением воздушных судов при рулении и в полете.

6. Обеспечение безопасного рассредоточения (эшелонирования) воздушных судов при полете на установленные интервалы и дистанции.

7. Принятие мер по предотвращению столкновений воздушных судов друг с другом в полете (воздухе) и на земле (при рулении).

8. Оказание помощи воздушным судам, которые терпят бедствие, и в иных особых случаях во время полета.

В Статье 14 Воздушного кодекса РФ 1997 г. под «организацией воздушного движения» понимается: обслуживание (управление) воздушного движения; организация потоков воздушного движения; организация воздушного пространства в целях обеспечения обслуживания (управления) воздушного движения и организации потоков воздушного движения.

Управление воздушным движением кратко можно охарактеризовать как деятельность по организации, планированию, координированию и непосредственному управлению полетов воздушных судов. В более полном варианте к этому следует добавить «с целью обеспечения безопасности, регулярности и эффективности полетов воздушных судов».

В нормативных актах гражданской авиации разного времени закреплялись текстуально не совпадающие определения УВД (и ОВД). И это объяснимо в силу методологической и практической сложности выделить строго ограниченный перечень

вопросов, относящихся к УВД. В НПП ГА вообще не содержится соответствующего определения, а попросту перечислены признаки, характеризующие содержание УВД, его глазные задачи, методы и средства их достижения.

В частности, согласно НПП ГА (п. 6.1.52), УВД включает:

- 1) планирование и координирование воздушного движения;
- 2) непосредственное УВД;
- 3) контроль за соблюдением экипажами воздушных судов порядка использования воздушного пространства.

Когда в перечень функции УВД ученые и практики включают организацию УВД, в которую входит создание системы органов УВД, техническое оснащение УВД, подготовка кадров для УВД и др., содержание рассматриваемого понятия, на наш взгляд, неоправданно расширяется.

Обычно организация УВД рассматриваем не как слагаемое управления, а в качестве средства, обеспечивающего выполнение задач, возлагаемых на УВД. Но это не изменяет, того факта, что организацию УВД (определение структуры воздушного пространства для целей УВД, создание системы органов управления, их оснащения и др.) на практике невозможно отделить от оперативного УВД, которое включает 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.

Сочетание органов ЕС УВД как межведомственных органов с ведомственными органами УВД в едином механизме, обеспечивающем УВД в стране к регулирование использования воздушного пространства а целом, создает гибкую систему управления, отвечающую потребностям современной авиации. Такое сочетание, с одной стороны, обеспечивает необходимые предпосылки рационального и эффективного использования воздушного пространства для полетов всех воздушных судов, независимо от их ведомственной принадлежности, с учетом других видов деятельности, связанной с использованием воздушного пространства, а с другой стороны, позволяет строить систему УВД с учетом летно-технических и эксплуатационных характеристик воздушных судов и характера выполняемых ими полетов.

Планирование воздушного движения, осуществляемое для целей УВД, производится с учетом пропускной способности конкретного района воздушного пространства, аэродромов и возможностей органов УВД в обеспечения управления. По срокам планирования различают предварительное, суточное и текущее планирование.

Предварительное планирование производится за 10 сток и более до дня полетов с целью определения расписаний полетов, потоков движения воздушных судов, графиков использования аэродромов и т.д.

Суточное планирование производится накануне дня полетов.

Текущее планирование производится в процессе выполнения суточного плана воздушного движения в целях корректировки условий полета отдельных воздушных судов в общем потоке их движения.

Непосредственное УВД обеспечивается воздушным судам с момента запуска двигателей (начала руления, буксировки) для целей вылета и до их выключения после посадки и заруливания на стоянку.

В основе непосредственного УВД лежат принципы «вижу – слышу – управляю» (обеспечивается непрерывный радиолокационный контроль за полетами воздушных судов) и «слышу – управляю» (при отсутствии радиолокационного контроля). Поддержание постоянной радиосвязи между органами УВД и воздушными судами обязательно. При нарушении связи орган УВД и командир воздушного судна обязаны принять неотложные меры к ее восстановлению. Если связь восстановить не удастся, орган УВД и командир воздушного судна действуют в соответствии с установленными для таких случаев правилами, соблюдение которых обеспечивает предотвращение опасных сближений и столкновений данного воздушного судна с другими летательными аппаратами, а также дальнейший полет и посадку на основном или запасном аэродроме.

Орган УВД осуществляет непосредственное УВД в пределах установленного для него района (зоны). Передача непосредственного управления смежному органу УВД по маршруту полета производится на рубеже, определяемом, как правило, на границе, разделяющей районы (зоны). Обеспечение установленного порядка в потоке воздушного движения и безопасных интервалов между воздушными судами осуществляется посредством передачи командирам судов диспетчерских разрешений и указаний, касающихся параметров полета (курса, высоты, скорости).

Диспетчерские разрешения (указания) органа УВД обязательны для исполнения. Командир воздушного судна на законном основании может отступить от них только при возникновении чрезвычайных обстоятельств, требующих, чтобы он предпринял немедленные действия в интересах безопасности воздушного судна и спасания жизни людей, находящихся на его борту. О своих действиях он обязан незамедлительно сообщить органу УВД, под непосредственным управлением которого находится воздушное судно.

В районах воздушного пространства над открытым морем УВД имеет некоторые особенности. Иностранным воздушным судам УВД обеспечивается здесь в объеме и порядке, рекомендованными ИКАО. На установленных международных воздушных трассах (в контролируемом воздушном пространстве) им предоставляется диспетчерское и полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение. В остальном воздушном пространстве – только полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение.

Наконец, исключительно важное значение для рассматриваемого здесь вопроса имеет определение понятий «в полете» и «нахождение на площади маневрирования», поскольку при отсутствии соответствующих квалифицирующих признаков отсутствует и собственно «воздушное движение», и не вступают в действие (или прекращаются) права и обязанности по его обслуживанию (управлению им).

1.2. Организация воздушного пространства как основа организации воздушного движения

Воздушное пространство Земли в естественнонаучном смысле – это постоянно перемещающаяся, вместе с планетой Земля, часть пространства Вселенной, занимаемая атмосферным воздухом Земли. В юридическом (нормативном) значении – это пространство, входящее в состав государственной, территории или международной территории общего пользования. Верхний предел такого нормативного воздушного пространства, как в международном, так и во внутригосударственном праве не установлен.

Юристами и политиками предложены разные критерии такого предела: высота аэродинамического полета, граница распространения атмосферы, пределы действия силы земного притяжения и пр. Однако они не получили международно-правового признания. В 1979 г. на 22-й сессии Комитета ООН по использованию космического пространства в

мирных целях СССР предложил установить границу между воздушным и космическим пространствами на высоте, не превышающей 100-110 км над уровнем Мирового океана, что соответствует нижней высоте, через которую проходят орбиты спутников Земли. При этом за космическими объектами для выхода на орбиту и возвращения на Землю на территорию запускающего государства сохраняется право пролета через воздушное пространство других государств.

Конкретная граница между высотного предела воздушного пространства подлежала согласованию между государствами и последующему договорному закреплению на высоте, не превышающей 100-110 км над уровнем моря (т.е. могла быть и ниже «нижней границы» условного космического пространства). За космическими объектами иностранных государств сохранялось право пролета «воздушной территории» государства для целей выхода на орбиту и возвращения на территорию запускающего государства [34]. Данный подход договор не закреплён в международном праве и сохраняется в повестке дня Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу.

Воздушное пространство разделяется на суверенное воздушное пространство (государственное) и открытое воздушное пространство. К последнему относится воздушное пространство над открытым морем и над сухопутными территориями, суверенитет над которыми не определен (Антарктида). По своей конфигурации суверенное воздушное пространство представляет собой усеченный конус, вершина которого находится в центре Земли, а боковые поверхности, перпендикулярные земной поверхности, проходят через сухопутную и морскую Границы государства.

Особое положение занимает воздушное пространство Антарктиды и прилегающих к ней морских пространств южнее 60-й параллели южной широты, режим которых был определен Договором об Антарктике 1959 г. Воздушное пространство Антарктики свободно для полетов гражданских воздушных судов всех стран. Военные воздушные суда могут выполнять полеты лишь в целях, указанных непосредственно в договоре, например для контроля с воздуха за соблюдением его положений.

В нормативных документах и юридической литературе применительно к предмету настоящего параграфа употребляется два термина: «организация воздушного пространства» и «организация использования воздушного пространстве».

Сравнительное логическое и правоприменительное толкование этих двух терминов с очевидностью выявляет их полную идентичность. Вместе с тем, следует признать правомерность толкования, основанного на том, что «организация» воздушного пространства предшествует «организации использования» воздушного пространства. Современные требования к обеспечению безопасности полетов императивно требуют а priori тщательно продуманной и утвержденной структуры воздушного пространства, а затем уже, как второй этап, порядка его использования.

Но на практике, в тех государствах, которые не имеют опыта самостоятельной организации воздушного пространства и собственного «воздушного законодательства» (ряд бывших республик Союза ССР) все равно, тем не менее, в той или иной мере «использование воздушного пространства» непременно регулируется, если не на уровне закона, то посредством подзаконных актов. Отсюда следует, что «организация использования воздушного пространства» может включать в себя «организацию воздушного пространства» (как в Российской Федерации), но может сводиться к чисто практическим аспектам «посредственного использования воздушного пространства».

Использование воздушного пространства, как мы уже отмечали, включает в себя перемещение в таком пространстве различных объектов (воздушных судов, снарядов,

ракет и т.п.), строительство различных сооружений, воздействие на атмосферные процессы и иную деятельность.

Соответственно организация воздушного пространства призвана определить оптимальные (разрешительные и запретительные) условия такого использования в рамках системы прямого федерального регулирования и субсидиарного регулирования указанной деятельности на уровне субъектов Федерации (если говорить о России) и ведомств.

Установление структуры воздушного пространства в этом отношении является основой всего последующего регулирования практического использования воздушного пространства.

Под структурой воздушного пространства понимается совокупность разграниченных по высоте и территории зон, районов, коридоров и других элементов, обеспечивающих планирование и координирование использования воздушного пространства, непосредственное управление полетами воздушных судов, безопасность и регулярность воздушного движения. [35]

При установлении структуры воздушного пространства исходят из таких факторов, как географические и административно-политические границы, особенности полетов (контролируемые, неконтролируемые), рельеф местности, наличие и характеристики технических средств УВД, динамические характеристики и характеристики бортового и наземного навигационно-пилотажного оборудования летательных аппаратов, особенности правового статуса наземных объектов (отсюда – запретные воздушные зоны) и т.п.

Для целей полетов и ОВД воздушное пространство в самом общем плане разделяется на верхнее воздушное пространство (только для полетов по приборам) и нижнее воздушное пространство (включая визуальные полеты). [36]

Далее воздушное пространство делится на районы обслуживания воздушного движения, в пределах которых выделяются диспетчерские районы, диспетчерские зоны, аэроузловые (узловые) диспетчерские и аэродромные районы, воздушные трассы, аэродромные зоны (зоны взлета, посадки, ожидания пилотажа), коридоры входа и выхода для прилета и вылета воздушных судов, зоны испытательных полетов, районы взрывных работ, стрельб [37] Все это относится к контролируемому воздушному пространству.

Соответственно, остальное воздушное пространство является неконтролируемым. В нем обеспечиваются только полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение. В рамках этого вида пространства, как правило, выделяются консультативные маршруты к консультативные районы, которые вместе составляют консультативное воздушное пространство (с предоставлением только консультативного ОВД).

Воздушное пространство, кроме того, поделено на районы полетной информации (РПИ), в пределах которых непременно обеспечивается полетно-информационное обслуживание и аварийное обеспечение. [38]

Различают три вида РПИ: РПИ в нижнем воздушном пространстве, РПИ в верхнем воздушном пространстве и РПИ, объединяющие верхнее и нижнее воздушные пространства. [39]

Воздушное пространство России сегодня делится на зоны, районы и маршруты ОВД, в которых выделяются воздушные трассы, местные воздушные линии (подробнее см. далее) и другие составляющие. [40]

В воздушном пространстве России определены также районы аэродромов, в отдельных случаях объединяемые в аэроузлы, зоны взлета и посадки, зоны ожидания, зоны пилотажа, запретные зоны и зоны ограничения полетов. История последних двух зон восходит к 1912 и 1914 годам, когда в России были изданы соответствующие акты об объявлении запретных зон. [41]

Такие зоны «должны иметь разумные размеры и местоположение, чтобы без необходимости не создавать препятствия для аэронавигации». [42]

Воздушное судно, нарушившее режим запретной зоны, является судном-нарушителем, которое обязано, по требованию полномочного органа ответственного государства, совершить посадку в кратчайший срок в указанном ему месте. [43]

В воздушном пространстве России могут устанавливаться также опасные, зоны в целях «сведения к минимуму помехи нормальному производству полетов, и в то же время избежания опасности для воздушных судов» [44]; зоны резервирования для целей временной деятельности (военные маневры, показательные полеты, дозаправка в воздухе, массовые групповые полеты по маршруту и т.д.) [45], а также зоны со специальным режимом.

Используемый в Статье 15 Воздушного кодекса РФ 1997 г термин «местные воздушные линии» в определенной мере устарел и, на наш взгляд, должен быть заменен на термин «местные воздушные трассы», когда это касается «линий» первой категории. В данном случае целесообразность замены связана с тем, что указанные линии, изначально предназначенные для обеспечения воздушных сообщений между городами и населенными пунктами в пределах одного структурного подразделения гражданской авиации (в бывшем СССР), переросли в воздушные трассы (постоянные маршруты), по которым полеты воздушных судов выполняются в пределах, выходящих за рамки указанного структурного подразделения.

Особое значение в рассматриваемой проблематике имеет тема запретных зон в воздушном пространстве. Государства вправе, для обеспечения безопасности воздушного движения и координирования полетов воздушных судов с другими видами деятельности в воздушном пространстве (п.«а», Статья 9 Чикагской конвенции), устанавливать запретные зоны и зоны ограничения полетов.

Государства устанавливали такие зоны еще до Чикагской конвенции 1944 г. и даже Парижской конвенции 1919 г. [46]. Согласно Чикагской конвенции 1944 г., такие зоны должны иметь разумные размеры и местоположение, чтобы без необходимости не создавать препятствий для аэронавигации (Статья 9). Описание запретных воздушных зон и информацию о возможных их изменениях государства, устанавливающие такие зоны, должны доводить до сведения других государств и ИКАО.

Воздушное судно, которое нарушило соответствующие ограничения, введенные для указанной запретной зоны или зоны ограничения полетов, признается судном-нарушителем. В соответствии со Статьей 9 Чикагской конвенции оно обязано по требованию полномочного авиационного органа (в терминологии Воздушного кодекса РФ – «специально уполномоченного органа») государства, правила которого нарушены, совершить посадку в возможно кратчайший срок в каком-либо указанном аэропорту в пределах территории этого государства (п.«с», Статья 9).

В суверенном воздушном пространстве и в воздушном пространстве над открытым морем может быть, на разовой или постоянной основе, объявлена опасная для полетов зона. Полеты в такой зоне в принципе не запрещены. Решение в каждом конкретном случае принимает командир соответствующего воздушного судна. [47]

Лицам, которые намерены совершать полет в такой зоне, следует предварительно согласовывать свои действия с полномочным, государственными органами, обеспечивающими УВД, «чтобы свести к минимуму помехи нормальному производству полетов и в то же время избежать опасности для воздушных судов». [48]

К видам ОВД относится также установление в воздушном пространстве зон резервирования для военных маневров, демонстрационных полетов, грунтовых полетов по маршруту и на временной основе. [49]

Ряд государств объявили значительные районы воздушного пространства над открытым морем, прилегающим к их территории, как зоны со специальным режимом на постоянной основе. К числу таких государств относятся: США, Канада, Испания, Италия, Франция, Япония, Филиппины, Южная Корея.

Именуются такие зоны по-разному: зона опознавания противовоздушной обороны (АДІ2), воздушная зона опознавания, воздушная зона безопасности [50], но существо их одинаково. Эти зоны достигают ширины в 200 и 300 морских миль от той же границы, от которой отсчитывается ширина территориальных вод (линии наибольшего отлива).

Несмотря на то, что указанные зоны имеют сравнительно давнее происхождение и их правовой режим соблюдается иностранными воздушными судами (и как бы *de facto* признается другими государствами), некоторые юристы на протяжении ряда десятилетий подвергают сомнению правомерность установления указанных зон [51];

Такой подход спорен. Примеры установления сходных зон известны и в других областях. Это: исключительные экономические зоны в прибрежных районах открытого моря, зоны безопасности в 500 метров вокруг установок, сооружений, искусственных островов на море. «Воздушные зоны безопасности» также можно признать как правомерные на основе сложившегося обычая. Б.М. Клименко полагал целесообразным создание «воздушных прилежащих зон» по аналогии с соответствующими морскими зонами [52]. В данном случае представляется применимой концепция функционального воздушного пространства, которое устанавливается (определяется) для выполнения какого-либо вида деятельности или действия прав в воздушном пространстве. [53]

1.3. Специальные правовые принципы, действующие в области управления воздушным движением

Правовые принципы, как наиболее общие и важные нормы, определяющие поведение субъектов права, являющиеся критерием правомерности всех других норм и основой создания новых норм в исследуемой сфере, можно выделить и применительно к предмету настоящего учебного пособия. При этом следует иметь в виду возможность подразделения таких принципов на основные и отраслевые.

Основными, согласно теории права, признаются такие принципы, которые непосредственно отражают правовое содержание, определяют строй, организацию права как воли, возведенной в закон. [54]

Что касается принципов института (отрасли) права, то данная проблематика недостаточно разработана правовой наукой. Некоторые авторы признают наличие таких принципов, другие воздерживаются от их выделения. [55]

Анализ соответствующего национального законодательства и международных договоров позволяет выделить «отраслевые принципы» в рассматриваемой нами сфере (в области УВД). К их числу относятся следующие: общегосударственная (федеральная) организация воздушного движения; обеспечение безопасности воздушного движения; структуризация воздушного пространства для целей воздушного движения; единая

система организации воздушного движения, сотрудничество с сопредельными компетентными субъектами или органами (в том числе – иностранных государств) в организации воздушного движения; установлена приоритетов в использовании воздушного пространства в последовательности: государство – юридическое лицо – физическое лицо.

Взаимодействие указанных принципов – вопрос теоретически непростой, допускающий значительный элемент субъективности. На наш взгляд, они должны взаимодействовать между собой таким образом, чтобы в первую очередь обеспечивалась безопасность полетов (человеческой жизни), затем безопасность государства, затем коммерческие и иные интересы любых субъектов, использующих воздушное пространство.

Признание указанных принципов означает императивное требование производить тщательную сверку всех других норм в данной области на предмет их строгого соответствия этим принципам. Данное правило не менее строго должно действовать как на законотворческой, так и на правоприменительной стадии. Соответствующая оценка может иметь определяющие последствия для вынесения решения компетентными органами (в том числе судом) не только по вопросу текущего использования воздушного пространства, но и в отношении организации воздушного движения и УВД в принципе.

Необходимо также иметь в виду, что в международном воздушном праве сложился и получил всеобщее признание принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации в двух его аспектах: техническом и социальном (защиты международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства). И тот, и другой аспекты имеют непосредственное отношение к

правовым вопросам УВД.

При установлении правил для своих государственных воздушных судов государства обязаны обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов (п.д, Статья.3 Чикагской конвенции 1944 г.); средства аэронавигационного обеспечения должны предоставляться в целях безопасности и оперативности воздушных сообщений (Статья 15); полет беспилотного воздушного судна должен контролироваться таким образом, чтобы была исключена опасность для гражданских воздушных судов (Статья 8); необходимо принимать соответствующие меры, если аэропорты или аэронавигационные средства недостаточны для безопасного осуществления международных воздушных сообщений (Статья 69).

В соответствии с двусторонними соглашениями о воздушном сообщении государства обязуются предоставлять средства радиотехнического метеорологического обслуживания полетов, управления воздушным движением, своевременно и точно сообщать сведения об аэропортах посадки и о маршруте полетов в пределах ответственности своих компетентных органов, обеспечивать соответствие воздушных судов требованиям, которые предъявляются к международным полетам в отношении безопасной навигации, и т.д.

Ассамблея и Совет ИКАО постоянно держат данные вопросы в центре своего внимания. К ним несколько раз обращались Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея ООН. Международная значимость данной проблематики также служит аргументом в обоснование рассматриваемого принципа. [55]

Общие обязательства государств – участников Чикагской конвенции 1944 г. в отношении обеспечения безопасности гражданской авиации были бы невыполнимы, если бы не действовал более общий принцип обеспечения безопасности международной аэронавигации.

В указанном контексте многие авторы полагают несомненным наличие в международном праве принципа обеспечения безопасности международной авионавигации, к чему мы присоединяемся.

1.4. Приоритеты в использовании воздушного пространства и управление воздушным движением

Понятие «использование воздушного пространства» шире понятия «воздушное движение». Второе относится к первому как особенное к общему. Воздушный кодекс РФ (п.1, Статья 11) под использованием воздушного пространства подразумевает «деятельность, в процессе которой осуществляется перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и тому подобной), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения».

Норма, содержащаяся в Статье 11 Воздушного кодекса РФ, имеет не общее, а специальное значение: только применительно к организации воздушного движения (отсюда и выделение классифицирующего признака «угрозы безопасности воздушного движения»). Указанная норма концептуально ориентирует на обеспечение безопасного использования воздушного пространства «с учетом конкретных потребностей системы воздушного движения». [57]

В этом отношении важнейшее значение после определения структуры воздушного пространства имеет проблема приоритетов в его использовании.

Статья 13 Воздушного Кодекса РФ определяет «Государственные приоритеты в использовании воздушного пространства».

Здесь возникают два вопроса. Первый, каково правовое содержание термина «государственные приоритеты»? И второй, могут ли существовать «негосударственные приоритеты» в данной сфере, или же законодатель в принципе исключает их наличие?

Для ответа на данные вопросы предварительно необходимо уяснить правовое содержание термина «пользователь воздушным пространством». Согласно п.2 Статьи 11 Воздушного Кодекса РФ под ним понимаются граждане и юридические лица, наделенные в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства.

Хотя в числе «пользователей» в данном случае не упомянуты само государство и субъекты РФ, это с несомненностью подразумевается.

Параграф 1 Статьи 13 Воздушного кодекса РФ устанавливает: «Все пользователи воздушного пространства обладают равными правами на его использование». Вместе с тем, приоритеты, установленные в Статье 13 Воздушного кодекса РФ, устанавливают иерархическую систему, исключающую принцип равенства. Эта система следующая:

«1. Отражение воздушного нападений, предотвращение и прекращение нарушений Государственной границы Российской Федерации или вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации.

2. Оказание помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

3. Запуск, посадка, поиск и эвакуация космических аппаратов и их экипажей

4. Предотвращение и прекращение нарушений федеральных правил использования воздушного пространства.

5. Выполнение полетов воздушных судов, в том числе в числе обороноспособности и безопасности государства, или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии с решениями Правительства РФ или в порядке, установленном Правительством РФ

6. Выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемая в соответствии со специальными договорами.

7. Выполнение полетов воздушных судов государственной авиации при внезапных проверках боевой готовности, а также при перебазировании частей и подразделений государственной авиации.

8. Осуществление регулярных воздушных перевозок пассажиров и багажа.

9. Выполнение полетов воздушных судов государственной авиации.

10. Выполнение полетов воздушных судов экспериментальной авиации

11. Осуществление регулярных воздушных перевозок грузов и почты.

12. Осуществление нерегулярных воздушных перевозок, выполнение авиационных работ.

13. Проведение учебных, спортивных, демонстрационных и иных мероприятий.

14. Выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в целях удовлетворения потребностей граждан».

Глава II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Понятие «специально уполномоченный орган» в области управления воздушным движением

До преобразования Департамента воздушного транспорта Минтранса РФ в федеральную авиационную службу России (ныне – Федеральная служба воздушного транспорте России) постановлениями Правительства РФ №20 от 26.11.91 г., №850 от 23.08.93 г., №1418 от 24.12.94 г., Статьями №157-3, 209-2 Кодекса РФ об административных нарушениях функции государственного контроля в данной Области были возложены на Ространсинспекцию. Распоряжения последней выполнялись в авиационной сфере неукоснительно, пока о своей особой позиции не заявило руководство Федеральной авиационной службы после выхода Указа Президента РФ №382 от 15.03.96 г., постановлений Правительства РФ № 583 от 14.05 96 г. и №994 от 13.08.96 г.

Формально-юридически в соответствии с этими документами ФАС России (ныне ФСВТ) входила в систему государственного управления транспортным комплексом, возглавляемую Министерством транспорта РФ, действуя в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ.

В целом же указанный процесс, выразившийся в принятии отдельных Постановлений Правительства РФ и Указов Президента РФ, носил характер реакции на текущие проблемы, мало способствуя формированию устойчивой административной системы в данной области. Соответствующая неупорядоченность сказывалась и на

отсутствии окончательного решения вопроса о «специально уполномоченном органе» в области УВД.

1 апреля 1997 г. вступил в действие новый Воздушный кодекс РФ. Но это мало способствовало упорядочению системы управления в данной сфере.

В Статье 6 Воздушного кодекса РФ дано понятие «специально уполномоченных органов». Под такими органами («в целях настоящего Кодекса») понимаются «федеральные органы исполнительной власти, а также органы, которым федеральным законом, Указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на которые возложена ответственность этого органа».

Эта статья может правильно толковаться только в контексте Статьи 12 Воздушного кодекса, где говорится: «2. Государственное регулирование использования воздушного пространства осуществляют следующие органы:

1) специально уполномоченный орган в области обороны – полное государственное регулирование использования воздушного пространства;

2) специально уполномоченный орган в области гражданской авиации государственное регулирование деятельности по использованию той часть воздушного пространства, которая в установленном порядке определена для воздушных трасс (внутренних и международных), местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов».

Вскоре после выхода Кодекса была проведена большая работа по наполнению конкретным содержанием данных положений Кодекса на уровне подзаконных актов.

В августе 1997 г. телеграммой первого заместителя директора Федеральной Авиационной Службы, адресованной руководителям региональных управлений и авиапредприятий, были упразднены функции государственного контроля за деятельностью гражданской авиации со стороны представителей Ространсинспекции, подчиненной в то время Министерству транспорта РФ, В данной телеграмме, в частности, говорилось: «Считать, что гражданская авиация к сфере деятельности Минтранса не относится» [58]. Транспортным инспекторам был запрещен доступ на территории аэропортов и авиапредприятий для проведения плановых проверок, работы с документацией. Это коснулось, кроме прочего, и деятельности органов системы УВД (ОВД)

Эти действия руководства ФАС укладываются в рамки "государственного регулирования" (п.2.2, Статья 12 Воздушного кодекса РФ). В то же время возникает вопрос об их возможном конфликте с компетенцией специально уполномоченного органа в области обороны, который согласно п.2.1 той же статьи вправе осуществлять «полное государственное регулирование» в области использования воздушного пространства

Акты издаваемые в этой связи указанными выше федеральными органами исполнительной власти, подпадают под понятие «воздушное законодательство», которому в соответствии со Статьей 2 Воздушного кодекса РФ дано следующее определение:

«1. Воздушное законодательство РФ состоит из настоящего Кодекса, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов РФ.

2. Федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила – нормативные акты, регулирующие отношения в области

использования воздушного пространства и в области авиации и принимаемые в порядке, определенном Правительством РФ».

Законодатель в данном случае (аналогичный метод использован и в некоторых других кодексах) употребил термин «воздушное законодательство» в широком, специальном смысле. Это особенно очевидно в том, что касается «иных нормативных правовых актов РФ» и актов, «принимаемых в порядке, определенном Правительством РФ». На практике таковыми могут быть, кроме прочего, и подзаконные ведомственные акты.

Ограничительные рамки в анализируемом вопросе: «если иное не предусмотрено законами страны пребывания (воздушного судна – А.К) или международным договором Российской Федерации» (Статья 5 Воздушного кодекса РФ) в данном вопросе не действительны, поскольку международные договоры Российской Федерации не могут повлиять на содержательную часть самого понятия «воздушное законодательство», этот предмет полностью относится к сфере правового регулирования внутригосударственного права

Тем не менее, в данном вопросе следует иметь в виду также соответствующие акты третьего органа – Межгосударственного авиационного комитета (МАК), который по формальным признакам подпадает под действие Статьи 6 Воздушного кодекса РФ, будучи «...органом, которому федеральным законом. Указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на который возложена ответственность этого органа».

МАК создан на основании Постановления Совета Глав Правительств членов экономического сообщества от 6 декабря 1991 г. «Об образовании межгосударственного авиационного комитета» (МАК). А 25 декабря 1991 г. между государствами-участниками СНГ было заключено Соглашение об авиации и использовании воздушного пространства.

В соответствии с последним Соглашением государства-участники договорились о передаче соответствующих функций МАКу, уже формально существовавшей (в течение 24 дней) международной региональной организации, ставшей одновременно, по Соглашению от 25 декабря 1991 г., исполнительным органом Совета по авиации и использованию воздушного пространства, учрежденного последним Соглашением Участниками Соглашения от 25 декабря 1991 г. являются Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Грузия, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан и Украина. Статус наблюдателей имеют Латвийская Республика и Эстонская Республика.

МАК включен в Реестр международных межправительственных организаций ИКАО и СНГ. Основные направления деятельности МАК:

- разработка и формирование структуры единых авиационных правил процедур в области гражданской авиации и использования воздушного пространства в регионе СНГ и их гармонизация с авиационными правилами, признанными Мировым авиационным сообществом;

- создание и обеспечение функционирования единой системы сертификации авиационной техники и ее производства, гармонизация ее с другими международными системами;

- сохранение для государств-участников СНГ профессионального независимого органа по расследованию авиационных происшествий, обеспечивающего объективное

расследование авиационных происшествий не только на территориях государств Содружества, но и за их пределами;

- защита для государств СНГ рынка авиатранспортных услуг через межгосударственные соглашения и согласованные нормативные акты в области тарифов и взаиморасчетов,

- координация взаимодействия полномочных органов в чрезвычайных ситуациях и в зонах локальных военных конфликтов на территории государств – участников Соглашения;

- борьба против незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации;

- развитие международного сотрудничества с государствами международными организациями гражданской авиации в целях интеграции государств участников Соглашения в Мировое авиационное сообщество.

МАК призван служить достижению целей проведения единой политики координации деятельности в области авиации, а также использования воздушного пространства в соответствии с делегированными ему государствами учредителями полномочиями.

Во всех государствах – участниках Соглашения полномочия и ответственность МАК закреплены соответствующими указами Президентов и Постановлениями Правительств. Полномочия МАК подтверждены международными договорами о взаимном признании деятельности с ведущими государствами Европы, Азии, Африки и Латинской Америки.

В 1998 г. Авиационным регистром Межгосударственного авиационного комитета (Авиарегистр МАК) выполнены работы по сертификации и выданы Сертификаты на десять воздушных судов и десять авиадвигателей российского производства, а также выданы сертификаты шести российским разработчикам и шести производителям авиационной техники. Кроме этого, Авиарегистром МАК выданы четыре сертификата организациям, занятым ремонтом авиационной техники.

В настоящее время Авиарегистр МАК совместно с организациями авиационной промышленности и гражданской авиации государств Содружества проводит типовую сертификацию 7 тяжелых самолетов (Ил-76МФ, Ту-334, Ту-324, Ан-140, Ан-70, Бе-200, Ид-114-100), 11 легких самолетов (М-101 «Гжель», Ил-1л, Аист-Т411, Су-31, Як-54, Т-101 «Грач», «Аккорд-201», Бе-103, Як-112, Су-38, Ан-3), 4 вертолетов («Ансат», «Актай», Ка-26, Ми-38), 8 авиадвигателей, 4 воздушных винтов.

Сертифицированные Авиарегистром МАК воздушные суда российского производства экспортированы в Египет (Ту-204-120, Ту-204-120С), Южную Корею (Ми-26ТС), США, Великобританию, Австралию, Францию (Су-29), Канаду, Швейцарию (Ка-32А). В 1998 году МАК сертифицировал 8 аэродромов России, обеспечивающих полеты по I и II категориям ИКАО и обеспечивающих полеты международной гражданской авиации – Сыктывкар, Петропавловск-Камчатский, Саратов, Нижневартовск, Ингушетия, Оренбург, Уфа, Чкаловский и 7 образцов аэродромного оборудования российского производства.

Перечень функций, делегированных МАКу в области гражданской авиации и использования воздушного пространства правительствами различных государств-участников СНГ в основе своей однотипен, но различается в деталях. Соответствующие документы приняты: Правительством Азербайджанской Республики – 09.09.94; Правительством Республики Армения ...; Правительством Республики Беларусь – 01.02.94; Правительством Республики Грузия – 15.06.94; Правительством Республики Казахстан – 12.02.94; Правительство Кыргызской Республики – 09.09.94; Республикой Молдова – 28.06.94; Правительством РФ – 23.12.92; Правительством Туркменистана 08.07.94; Правительством Республики Узбекистан – 05.08.93; Правительством Украины – 21.05.93,

В каждом конкретном случае следует уточнять, не принят ли в данном государстве дополнительный акт более низкого уровня. Примером последнего служит решение Министерства транспорта Украины от 25 мая 1993 г. о передаче МАКу «тех из функций, которые ... целесообразно осуществлять на межгосударственном уровне для повышения безопасности и эффективности эксплуатации авиационного транспорта». Указанный перечень был утвержден первым вице-премьером Украины.

В России пошли ещё дальше. Правительственным постановлением МАКу были приданы функции федерального органа исполнительной власти. Это явление – исторически уникальное в мировой правовой практике, и с точки зрения международного права представляет собой казус, но не прецедент.

Придание международному исполнительному органу функций внутригосударственного органа позволяет говорить о существенной новации и в сфере внутригосударственного права. Таким образом, в Российской Федерации существует не один, а несколько «специально уполномоченных органов» в области авиации (гражданской авиации). Конкретный объем их полномочий в области УВД (ОВД) требует дополнительного анализа.

Согласно имеющейся информации в настоящее время в России продолжается процесс уточнения и нормативного закрепления объема компетенции вышеуказанных органов. Буквально в последнее время, осенью 1999 г., Правительством России принят важнейший (с точки зрения его сегодняшней актуальности) документ, представляющий для нас особый интерес – Положение о Федеральной службе воздушного транспорта России (ФСВТ). Но, поскольку Полностью или частично в области УВД продолжают действовать и другие документы подобного рода, считаем целесообразным представить полный перечень нормативных актов, в которых закрепляются соответствующие правомочия (исключая такие акты общего порядка, как Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ и т.п.). [59]

В заключение, несколько слов еще об одном «компетентном органе». Просуществовавшая недолго Госкорпорация по обслуживанию воздушного движения (была образована в декабре 1996 г. Постановлением Правительства РФ путем реорганизации бывших государственных предприятий по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением) включала в себя 33 предприятия (в том числе 109 их филиалов) и осуществлена управление воздушным движением во всем воздушном пространстве России. [60]

Практически именно данная Корпорация непосредственно организовывала воздушное движение в РФ. И хотя она была коммерческим, а не государственным предприятием, объективно ее включали в состав указанных «специально уполномоченных органов». [61]

2.2. Регламентирующие функции специально уполномоченных органов в области УВД

До выхода Воздушного кодекса РФ Государственная Дума 19 февраля 1997 г. приняла Федеральный закон «О государственной политике в области развития авиации», который был отклонен Президентом РФ. В данном Законе (точнее – законопроекте), кроме целей государственного регулирования развития авиации (Статья 2), определены также полномочия Правительства РФ в данной области (Статья 4) и федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления (Статья 5).

Полномочия Правительства РФ в области развития авиации в данном законопроекте были определены следующим образом:

«Правительство РФ в целях обеспечения проведения единой государственной политики в области развития авиации разрабатывает федеральные целевые программы развития авиации, реализует меры по развитию авиации в интересах обороны и безопасности РФ, реализации внешней и внутренней политики РФ, координирует международное сотрудничество Российской Федерации в области развития авиации и осуществляет контроль за разработкой и реализацией международных авиационных проектов с участием Российской Федерации, осуществляет иные полномочия в области развития авиации, возложенные на него Федеральными законами и указами Президента РФ».

В свою очередь, полномочия Федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области развития авиации состояли в том, что они: «участвуют в реализации государственной политики в области развития авиации в пределах своих полномочий, разрабатывают предложения о проведении единой государственной политики в области развития авиации; осуществляют в пределах своих полномочий координацию разработки, производства и испытаний авиационной техники, создания новых авиационных технологий, а также взаимодействие в области развития авиации, осуществляют управление развитием авиации в интересах обороны и безопасности Российской Федерации, организуют выполнение работ по созданию авиационной техники, организуют выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию авиационной техники, организуют создание и развитие экспериментальной базы авиационной промышленности; обеспечивают в предел своих полномочий совместно с заинтересованными органами исполнительной власти реализацию международных договоров Российской Федерации, международных авиационных проектов и программ развития авиации, авиационной инфраструктуры; организуют сертификацию авиационной техники, в том числе авиационной техники двойного назначения, и объектов авиационной инфраструктуры в соответствии с законодательством РФ; обеспечивают в установленном порядке лицензирование деятельности в области авиации; обеспечивают государственный контроль за выполнением правил эксплуатации летательных аппаратов; участвуют в формировании рынка воздушных перевозок и авиационных работ и услуг; осуществляют другие полномочия, установленные законами и иными нормативными правовыми актами РФ».

Как отмечалось при обсуждении данного законопроекта, при определении полномочий Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, не учтены некоторые положения Конституции РФ, Федерального закона «О государственном оборонном заказе» и др.

В Государственной Думе приводились убедительные аргументы в пользу того, что данный Закон не соответствует Конституции РФ и другим закона РФ [62]. Но, несмотря на отклонение данного закона Президентом России, предложение о его принятии не снято. В этой связи, применительно к проблематике данного параграфа, интерес представляет п.1 Статьи 5 данного законопроекта предусматривающий, что субъекты РФ и органы местного самоуправления могут иметь определенные полномочия «в области развития авиации».

Но в настоящее время следует исходить из норм действующего закона Воздушного кодекса РФ. В частности, согласно п.1.1 Статьи 9 Воздушного Кодекса РФ лицензированию, кроме прочего, подлежит «деятельность по обслуживанию воздушного движения». В соответствии с п.2 той же статьи лицензирование деятельности в области гражданской

авиации осуществляет «специально уполномоченный орган в области гражданской авиации» в порядке, установленном Федеральными авиационными правилами.

Согласно Статье 12 Воздушного кодекса РФ данный орган вправе осуществлять государственное регулирование по использованию той части воздушного пространства, которая в установленном порядке определена для воздушных трасс (внутренних и международных), местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов.

В Воздушном кодексе РФ упоминаются еще один «специально уполномоченный орган» в данной сфере. Формально можно говорить даже о множественности таких органов, предусматриваемых п.2 Статьи 14, в которой устанавливается: «Организация использования воздушного пространства осуществляется органами единой системы организации воздушного движения, а также органами пользователей воздушного пространства – органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах в порядке, определенном Правительством РФ».

Согласно Статье 15 Воздушного кодекса РФ структура воздушного пространства утверждается в порядке, установленном Правительством РФ, т.е. Федеральными правилами использования воздушного пространства, которые еще не утверждены. Но, даже после их утверждения сохранится неясность как в отношении Органа, уполномоченного разрабатывать эту структуру (а он должен быть один), так и в отношении правового содержания термина «утверждается». Если «разрабатывает» данные Правила один Орган, а утверждает другой, то документы в данной области, исходящие от первого Органа, вообще не имеют юридической силы.

Сходные вопросы вызывает и Статья 17 Воздушного кодекса РФ в отношении запрещения или ограничения использования воздушного пространства «в порядке, установленном правительством РФ».

Статья 42 «Объекты единой системы ОВД» отсылает к федеральным авиационным правилам. Статья 47 Кодекса («Размещение различных объектов в районе аэродрома») предусматривает согласование такого размещения с органами «единой системы» ОВД. Статья 48 предусматривает «Сертификацию гражданских аэродромов и аэропортов, а также объектов единой системы организации воздушного движения» Статья 52 Кодекса определяет «Понятие авиационного персонала», согласно которой перечни должностей авиационного персонала (в том числе обеспечивающего организацию использования воздушного пространства, организацию и обслуживание воздушного движения) утверждаются Правительством РФ. Статья 69 предусматривает обслуживание воздушного движения за плату, «если иное не предусмотрено законодательством РФ».

2.3. Контрольные функции специально уполномоченных органов

Анализ «контрольных функций» в контексте настоящего параграфа следует начать со Статьи 7. Воздушного кодекса РФ «Принадлежность имущества авиации», которая гласит: «Имущество гражданской и экспериментальной авиации – воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие, предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства, (подчеркнуто мною – А.К.) – в соответствии с законодательством РФ можно находиться в государственной и муниципальной собственности, собственное юридических лиц, а то же имущество государственной авиации и объекты единой системы организации воздушного движения (подчеркнуто мною – А.К.) только в федеральной собственности, за исключением имущества авиации органов внутренних дел, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации...».

Содержание данной статьи позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, «объекты единой системы организации воздушного движения» не идентичны «имуществу гражданской и экспериментальной авиации» и «имуществу государственной авиации». Но в настоящее время не существует обособленного имущества «единой системы...», отличного от имущества составляющих эту «единую систему» секторов: гражданского и государственного. Поэтому установление отдельного собственника (и, следовательно, его контрольных функций) на объекты «единой системы», весьма проблематично.

Во-вторых, законодатель не определил оснований возникновения как государственной, так и муниципальной собственности и собственности юридических лиц. По нашему убеждению, в силу особого значения объектов ОВД для безопасности полетов и государственной безопасности, они могут находиться только в государственной собственности

Опосредованные, но весьма важные контрольные функции следуют из содержания Статьи 8 Воздушного кодекса РФ, устанавливающей обязательную сертификацию и аттестацию в гражданской авиации. Важность этих вопросов особенно возрастает в условиях, когда многие авиационные предприятия на территории России пытаются действовать (и нередко действуют) без прохождения процедуры сертификации и аттестации или с грубыми нарушениями соответствующих требований.

Строго говоря, в данной статье прямо не упоминаются органы ОВД. Они подпадают под последнее предложение п. 1 Статьи 8: «... а также юридические лица, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением безопасности полетов воздушных судов или авиационной безопасности».

В соответствии с п.3 Статьи 8 обязательная сертификация и аттестация осуществляются специально уполномоченными органами, на которые возложены организация и проведение обязательных сертификации и аттестации. На наш взгляд, в данном случае в законе следовало бы указать конкретные «специально уполномоченные государственные органы», которые, в свою очередь, вправе «уполномочивать» государственные органы более низкого уровня на проведение сертификации и аттестации. Вопрос слишком важный, чтобы допускать возможность различного толкования данной статьи.

Согласно данной статье: «требования к проведению обязательных сертификации и аттестации и порядок их проведения, установленные федеральными авиационными правилами, обязательны для соблюдения всеми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также юридическими лицами и гражданами».

Таким образом, здесь четко указан источник правового регулирования в данной области Федеральные авиационные правила. Но следует еще раз обратить внимание на тот факт, что принятие Федеральных авиационных правил процесс длинный. Формально из этого следует, что пока и поскольку они отсутствуют не существует «обязательных для соблюдения» требований в данной области. Иными словами, другие подзаконные нормативные документы, в частности, соответствующие руководства (которые будут приниматься и после появления Федеральных авиационных правил) не носят обязывающего характера.

Не совсем понятно, далее, ограничение сферы обязательной сертификации и аттестации только гражданской авиацией.

Аналогичные соображения можно высказать и по Статье 9 Кодекса, которая по названию («Лицензирование деятельности в области авиации») не ограничена только гражданской авиацией, но обходит молчанием вопрос о специфике лицензирования коммерческой деятельности государственной и экспериментальной авиации. В данной статье существует лишь норма «от обратного»: некоммерческая деятельность в области государственной, экспериментальной и гражданской авиации, в том числе авиации общего назначения, может осуществляться без лицензий.

Но специфика ситуации в исследуемой области такова, что независимо от своего статуса соответствующие органы в любой момент своей работы должны обеспечивать безопасность полетов любых воздушных судов в пределах района ответственности, независимо от того, государственные они, экспериментальные или гражданские. Словом, как сертификация и аттестация, так и лицензирование в данной области должны, на наш взгляд, осуществляться на совершенно одинаковых условиях и проводиться в отношении обоих секторов ОВД, как военного, так и гражданского, условно составляющих так называемую «единую систему ОВД».

Возникает также вопрос о том, что понимать под «некоммерческой деятельностью» применительно к теме настоящего учебного пособия. «Коммерция» для органов УВД (ОВД) носит специфический характер обычной платы за обслуживание. А если система «единая», то не всегда можно определить критерии, по которым одни и те же операции персонала различных секторов данной системы в отношении обслуживания полетов (управления ими) можно подразделить либо на «коммерческую деятельность», либо «некоммерческую».

Результатом реализации контрольных функций, в качестве крайней меры может быть (и на практике зачастую имеет место) приостановление или аннулирование действия соответствующего сертификата или лицензии. В Воздушном кодексе РФ этот вопрос получил отражение в Статье 10. Сделать это могут органы, выдавшие эти документы, в порядке, установленном Федеральными авиационными правилами.

В ожидании выпуска соответствующих правил следует со всей определенностью подчеркнуть, что в данном вопросе необходимо подходить предельно «взвешенно». Видимо, не требуют отдельного обоснования соображения о том, что если в районе ответственности конкретного органа УВД (как части системы ОВД) на постоянной или временной основе нет возможности приостановить полеты и одновременно заменить негодное техническое оборудование или персонал данного органа на более квалифицированный, обслуживание все же должно предоставляться «провинившимся» органом. Иное дело, что объем и должный уровень такого обслуживания должны быть скорректированы (усовершенствованы) с учетом реальных возможностей данного органа обеспечивать безопасность полетов.

Параграф 1 Статьи 10 содержит принципиальную норму в этом отношении: в действие сертификата и (или) лицензии «могут быть введены ограничения». Полагаем, что данная норма должна применяться в приоритетном порядке по сравнению с нормами, предусматривающими вышеуказанное приостановление действия сертификата и (или) лицензии.

Напомним, что в соответствии со Статьей 14 Воздушного кодекса РФ, организация использования воздушного пространства включает в себя, кроме прочего, «контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства» (параграф 1(5)). А в соответствии с параграфом 2 той же статьи «Организация использования воздушного пространства осуществляет» органами единой системы организации воздушного движения, а также органа МИ пользователей воздушного пространства органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных

для них зонах и районах в порядке, определенном Правительством РФ. Отсюда следует, что контроль непосредственно входит в содержание полномочий указанных органов.

Поскольку «органов единой системы организации воздушного движения» на практике сегодня два (военный и гражданский), напрашивается вопрос, на который же из них возложены функции контроля? Напрашивается ответ на оба. Действительно, невозможно представить ситуацию, при которой либо тот, либо другой сектор «единой системы» был бы лишен контрольных функций. «Порядок, определенный Правительством РФ», на сегодня в данной области отсутствует.

Созданная в 1996 г. Госкорпорация по ОВД в определенной мере восполняла этот пробел. Однако ее контрольные функции формально были ограничены сферой гражданской авиации. С учетом тесного практического взаимодействия гражданского и военного секторов обслуживания воздушного движения такое ограничение ущербно в своей основе.

В принципе такие «контрольные функции» подразделяются на два вида. Первый вид это текущий «контроль», который сводится к проверке должного выполнения установленных правил обслуживания воздушного движения. Зачастую он сводится к самоконтролю, что крайне нежелательно.

Контроль в истинном смысле этого понятия, со всеми вытекающими последствиями, кроме прочего, для приостановления и (или) аннулирования сертификатов и лицензий, может исходить только от «специально уполномоченных органов», о которых сказано выше.

Структура и функции соответствующих инспекторских служб (п.2, Статья 29) устанавливаются Федеральными авиационными правилами. По нашему глубокому убеждению, выражение «федеральные авиационные правила» в данном случае следует понимать в собирательном значении, а не как отдельный документ. Такое толкование обеспечивает постоянный контроль за любыми правомерно изданными правилами в данной области, а не только собственно «федеральными», кстати, отсутствующими на сегодняшний день.

Одной из важнейших статей Воздушного кодекса РФ применительно к данному параграфу является Статья 18.

Согласно п.1 данной статьи контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства осуществляется органами единой системы организации воздушного движения, специально уполномоченным органом в области обороны в части выявления воздушных судов-нарушителей, а также органами пользователей воздушного пространства органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах.

В п.2 данной статьи, далее предусмотрено: «органы, указанные в п.1 настоящей статьи, а также пользователи воздушного пространства обязаны принимать предусмотренные законодательством РФ меры по предотвращению и (или) прекращению нарушений федеральных правил использования воздушного пространства».

На практике функционируют лишь «органы пользователей воздушного пространства», которые весьма активно используют воздушное пространство путем «засорения» его интенсивными радиоизлучениями, создавая помехи другим радиоисточникам.

Отсюда однозначно следует, что необходим контроль и за самими такими «контролерами». Это возможно только с помощью вневедомственного, действительно единого государственного органа. В противном случае, по вопросу, который здесь

поднимается, органы пользователей воздушного пространства контролируют сами себя. При нынешней неупорядоченности правового режима использования воздушного пространства России такой самоконтроль чреват серьезными последствиями для безопасности полетов, о чем лишний раз свидетельствует трагедия в Нарьян-Маре.

Важнейшей цепью рассматриваемого нами контроля, согласно Главе IV Воздушного кодекса РФ «Государственный контроль за деятельностью в области гражданской авиации», является обеспечение безопасности полетов воздушных судов (Статья 27). Рамки такого контроля, осуществляемого специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, строго ограничены «соблюдением воздушного законодательства РФ и международных договоров Российской Федерации» (Статья 28).

С очевидностью здесь идет речь о контроле за соблюдением законности, что позволяет ставить вопрос о «конкурирующем контроле», поскольку этим занимается, в частности Министерство юстиции и другие центральные государственные органы. «Контроль за деятельностью», особенно в области обеспечения безопасности полетов, не может сводиться только к проверке соблюдения законности определенных действий. Специфика обеспечения безопасности полетов такова, что контролю могут подлежать и действия, выходящие за рамки нормативных предписаний, диктуемые необходимостью обеспечения безопасности полета в чрезвычайной ситуации. Кроме того, пробелы в нормативном регулировании далеко не редкость, и может оказаться крайне недостаточным осуществление контроля только за соблюдением «воздушного законодательства» и международных договоров.

Следует отметить тесную связь п.2 Статьи 29 Воздушного кодекса РФ («Структура и функции инспекторских служб устанавливаются Федеральными авиационными правилами») с нормой Статьи 30; «Права и ответственность инспекторов определяются Правительством РФ».

Права и ответственность инспекторов невозможно определить до тех пор, пока предельно четко не установлены их функции (компетенция).

Правовая ситуация, в связи со сказанным, складывается следующая. Федеральные авиационные правила принимаются «в порядке, определенном Правительством РФ» (п.2, Статья 2 Воздушного Кодекса РФ). Согласно имеющейся информации, указанные правила будут совместно, в различных комбинациях исполнителей, принимать Министерство обороны, Федеральная авиационная служба, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Министерство здравоохранения и т.д.

Таким образом, Правительство в данном вопросе ставится в зависимость от позиции исполнительных органов, вынужденное следовать за теми решениями в отношении структуры и функций инспекторских служб, на котором остановились соответствующие исполнительные органы при принятии Федеральных авиационных правил. Полагаем, что в столь важных вопросах, непосредственно связанных с безопасностью полетов и государственной безопасностью, «вертикальные» правоотношения должны иметь обратный порядок.

Правовая запутанность в рассматриваемом вопросе усиливается пунктом 2 Статьи 53 Воздушного кодекса РФ, в котором устанавливается, что государственный контроль за деятельностью авиационного персонала осуществляется специально уполномоченным органом в области гражданской авиации, специально уполномоченным органом в области обороны или специально уполномоченным органом в области оборонной промышленности.

Здесь фактически имеет место дублирование контрольных функций. Дело в том, что к авиационному персоналу (Статья 52 Воздушного кодекса РФ) относятся, кроме прочего,

«лица ... , осуществляющие деятельность по обеспечению безопасности полетов воздушных судов или авиационной безопасности, а также деятельность по организации, выполнению, .обеспечению и обслуживанию... полетов воздушных судов,... организации использования воздушного пространства, организации и обслуживанию воздушного движения».

На наш взгляд, оптимальным выходом из сложившейся «многоконтрольности» в данном случае было бы изменение Воздушного кодекса РФ путем определения четкой системы контроля как в области гражданской, так и государственной, и экспериментальной авиации

В приведенных соображениях находится и оценка положений Статьи 65 данного Кодекса, в соответствии с которой контроль за деятельностью авиационных предприятий и индивидуальных предпринимателей, в том числе иностранных авиационных предприятий, международных эксплуатационных агентств и иностранных индивидуальных предпринимателей, осуществляет специально уполномоченный орган в области гражданской авиации

Контроль в данном случае осуществляется за соблюдением законодательства РФ и международных договоров Российской Федерации, а также требований соответствующих сертификатов и лицензий. Здесь же устанавливается несколько иной перечень возможных санкций (носящих название «меры воздействия») по результатам контроля

- 1) предупреждение;
- 2) лишение соответствующего разрешения, сертификата, лицензии либо приостановление или ограничение действия этих документов;
- 3) наложение штрафа в порядке, установленном законодательством РФ.

Выводы по данному вопросу идентичны выводам, сделанным ранее в отношении исследуемого здесь «Контроля».

Глава III. МЕЖДУНАРОДНОПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОЗДУШНЫМ ДВИЖЕНИЕМ

3.1. Развитие международного воздушного права и УВД

Международное воздушное право отрасль международного права, регулирующая отношения между субъектами международного права в связи с использованием воздушного пространства в целях осуществления международных воздушных сообщений и обеспечения их безопасности.

Одним из первых национальных законов явился изданный в 1984 г. в Париже полицейский приказ, запрещающий полеты воздушных шаров без специального на то разрешения. Два года спустя аналогичный закон был издан в Голландии. В начале XIX в. стали издаваться первые акты государственных органов о безопасности воздушной навигации и утверждаться правовые нормы, предусматривающие ответственность за вред, причиненный воздушными аппаратами.

История зарождения и развития авиации свидетельствует, что первые правовые акты, издаваемые государствами, преследовали цель регламентировать режим полетов в пределах национальных воздушных границ, т.е. над государственной территорией. В международных отношениях правовое регулирование использования воздушного пространства раньше всего коснулось вопросов связанных с применением летательных аппаратов для надобностей войны.

Первая международная конференция по воздушному праву была созвана в Париже в 1889 г. Вслед за ней были проведены еще несколько конференций подобного рода.

Вопросами правовой регламентации использования воздушного пространства в то время занимались такие международные организации как Институт международного права, Международный юридический комитет авиации и др. В 1909 г. Международный юридический комитет авиации предпринял попытку разработать международный воздушный кодекс, который охватывал бы все проблемы международных воздушных сообщений. Однако эти меры, пред принимавшиеся государствами и международными организациями с целью установления режима воздушного пространства, носили бессистемный характер.

Это были лишь первые шаги в правовой регламентации деятельности воздушных судов тяжелее воздуха.

Годом рождения международного воздушного права считается 1919 год, когда в Париже была проведена первая конференция по международному воздушному праву и принята Конвенция о регулировании аэронавигации (воздушного движения).

Управление Воздушным движением (УВД) составной частью входит в систему соответствующих норм по обеспечению воздушного движения.

Не только Чикагская конвенция 1944 г., но почти все документы в области международного воздушного права применяются только к гражданским воздушным судам. Это имеет важнейшие последствия для определения сферы действия и юридической силы соответствующих норм в области УВД.

Как полагают некоторые специалисты, в настоящее время в связи с расширением использования воздушного пространства для ряда иных целей, чем деятельность гражданской авиации (полеты военных воздушных судов, ракетное зондирование атмосферы, научные исследования в атмосфере, испытания оружия, пролеты космических аппаратов и др.), происходит качественное изменение в правовом режиме использования как суверенного воздушного пространства, так и открытого воздушного пространства, и складывается всеобъемлющий правовой режим использования воздушного пространства в рамках двух его частей национального и международного.

Выдвигаются даже предположения, что в будущем это приведет к расширению предмета правового регулирования международного воздушного права являющегося на сегодняшний день правом авиационным, т.е. регулирующим отношения по поводу использования средств авиации в воздушном пространстве.

Нам представляются несколько поспешными такие прогнозы. Хотя иметь их в виду необходимо, в том числе в контексте УВД.

В международном воздушном праве сложились следующие основные принципы: уважение полного и исключительного суверенитета государств в воздушном пространстве в пределах их территории; свобода открытого воздушного пространства (расположенного за пределами действия государственного суверенитета); обеспечение безопасности международной гражданской авиации.

Основными источниками международного воздушного права являются международные договоры, как многосторонние, так и двусторонние; обычай занимает в нем незначительное место.

Главным кодификационным актом в международном воздушном праве является Чикагская конвенция 1944 г. В нормативную систему публичного международного воздушного права входят также Соглашение о международном транзитном воздушном сообщении 1944 г., Соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г.,

Токийская конвенция 1963г., Гаагская конвенция 1970 г., Монреальская конвенция 1971 г. и региональные соглашения о создании международных организаций ЕВРОКОНТРОЛЬ, КОКЕСНА, АСЕКНА и др.

Практическое осуществление международных воздушных сообщения (а «под них» строится подавляющая часть системы УВД при международных полетах) происходит, в основном, в соответствии с двусторонними межправительственными соглашениями о воздушном сообщении и, в меньшей мере, в соответствии со специальными разрешениями на разовые полеты либо серию полетов

Регламентация полетов военных воздушных судов также находит отражение в данной сфере: например, в Соглашении между правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Соединенных Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, подписанном в Москве 25 мая 1972 г., и Протоколе к нему.

3.2. Место вопросов УВД в деятельности ИКАО

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) специализированное учреждение ООН. На 1 октября 1999 г. членами ИКАО являлись 183 государства (в том числе СССР с 1970 г.; Россия, как правопреемник СССР, с 1993 г.). Учредительный акт ИКАО – Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., в текст которой включен Устав ИКАО.

Цели ИКАО состоят в разработке принципов и методов международной аэронавигации, унификации ее правил и содействия планированию и развитию международного воздушного транспорта. Организация оказывает техническую помощь странам ее членам 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.

Структура органов ИКАО. Ассамблея, Совет, Аэронавигационная комиссия. Авиатранспортный комитет, Юридический комитет, Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Финансовый комитет, Комитет по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации, Секретариат. Организация имеет шесть представительств в следующих регионах: в Европе Париж (Франция), на Среднем и Ближнем Востоке и в Северной Африке Каир (АРЕ), в Африке Дакар (Сенегал), на Дальнем Востоке и Тихом океане Бангкок (Таиланд), в Южной Америке Лима (Перу), в Северной Америке и Карибском регионе Мехико (Мексика). Местопребывание ИКАО Монреаль (Канада). В сентябре-октябре 1945 г. к работе приступили технические аэронавигационные подразделения ИКАО, которые подготовили для Аэронавигационного комитета и Совета проекты документов, послуживших основой для восемнадцати Приложений к Чикагской конвенции.

В сентябре 1946 г. в рамках ПИКАО (временной ИКАО) было созвано специальное Совещание радиотехнического отдела (СРТО), созданного для оценки применимости военных образцов радионавигационных средств для целей гражданской авиации. СРТО явился прообразом Комитета по перспективным аэронавигационным системам (FANS), учрежденного ИКАО в 1983 г.

В 1949 г. временный Аэронавигационный комитет ПИКАО был заменен Аэронавигационной комиссией (АНК) Совета ИКАО, которая действует и в настоящее время.

Разработанная к 1950 году в рамках ИКАО инфраструктура глобальной аэронавигации отвечала потребностям воздушных судов с поршневыми двигателями. В связи с поступлением в широкую эксплуатацию воздушных судов с турбовинтовыми (ТВД) и турбореактивными (ТРД) двигателями Совет ИКАО учредил в 1956 г. группу экспертов для изучения всех аспектов использования реактивных самолетов.

Одной из главных технических проблем мировой гражданской авиации была разработка стандартов относительно навигационного средства ближнего радиуса действия. Это позволило бы к тому же осуществить глобальную аэронавигацию на основе применения единого стандартизированного бортового оборудования. Еще в 1946 г. было принято временное решение об использовании всенаправленного ОВЧ-радиомаяка (VOR) до 1955 г. В дальнейшем это решение неоднократно продлевалось. Практически такое оборудование работает и поныне.

Разработанный в 60х годах под эгидой ИКАО комплексный аэронавигационный проект открыл возможность повысить безопасность полетов в районе (Северной Атлантики. Он стал ключевым элементом североатлантической "системы организованных треков" (OTS), которая была введена в эксплуатацию в 1970 г.

К 1978 г. назрела проблема замены системы посадки по приборам (ILS), принятой ИКАО в 1949 г. Взамен нее предлагались две альтернативные системы: микроволновая со сканирующим лучом и кодированием по опорному времени (MLS) и доплеровская (MLS). Группа экспертов по всепогодным полетам (AWOP) занималась исследованием в этой области и анализом в течение семи лет. АНК, рассмотрев работы AWOP, рекомендовала Совету ИКАО созвать специализированное Совещание по всепогодным полетам. Это совещание, состоявшееся в 1978 г., одобрило систему посадки MLS.

В 1983 г. Советом ИКАО был учрежден специальный Комитет по будущим аэронавигационным системам (Комитет FANS) В течение десяти лет он занимался разработкой концепции применения спутниковой технологии для гражданской авиации. Эта концепция, получившая широкую поддержку, была названа «система CNS/АТМ ИКАО» (CNS/АТМ – связь, навигация, наблюдение и организация ВД)

Очередные сессии Ассамблеи ИКАО принимают резолюции практически по всем важнейшим проблемам в области аэронавигации. В качестве примера можно назвать Резолюцию А27-9 – «Сводное заявление о постоянной политике и связанных с нею правилах, касающихся непосредственно аэронавигации»; две резолюции (А29-8 и А29-9), касающиеся разработанных ИКАО систем CNS/АТМ и обеспечения их реализации; резолюцию А29-10, в которой Ассамблея просит Совет ИКАО продолжать работу по оценке исследований технических, экономических и финансовых аспектов перехода с ILS на MLS и провести в период 1993-1995 годов всемирное специальное совещание по этой проблеме; резолюцию А29-11 – в отношении использования космической техники в области аэронавигации.

29-я Ассамблея одобрила стратегический план действий Совета ИКАО по ведущим аэронавигационным задачам, как-то:

Связь, навигация, наблюдение и организация ВД (CNS/АТМ). Базовая система связи, навигации и наблюдения (CNS), используемая в гражданской авиации в настоящее время во всем мире, в основном, является той, какой она была внедрена в конце 40-х годов. Во многих отношениях эта система достигла предела в своем развитии. На смену ей готовятся новые весьма сложные системы, в том числе (GLONASS (глобальная навигационная система). Схема этой системы, организационные вопросы планирования перехода на нее, а также интеграция и согласования программ исследований, испытаний и демонстраций

разработаны специальным органом, созданным ИКАО, уже упоминавшимся Комитетом FANS.

На своем очередном заседании, состоявшемся в октябре 1993 г.. Комитет подвел итог своей десятилетней работы и изложил рекомендации по организационным основам внедрения будущих систем CNS/ATM на национальном, региональном и мировом уровнях. Эти основы позволяют обеспечить переход от существующих систем к будущим, сохраняя преемственность бортового и наземного оборудования, предназначенного для поддержания требуемого уровня безопасности полетов.

С внедрением систем CNS/ATM, опирающихся на новейшие научно-технические достижения, значительно повысится эффективность всех сторон деятельности воздушного транспорта, включая регулярность, безопасность и экономичность полетов, УВД. У администрации гражданской авиации государств отпадает необходимость устанавливать или сохранять устаревшие первичные локаторы, средства VOR/DME. Появляется возможность выполнения заходов на посадку на любую, даже не оборудованную соответствующими аэронавигационными средствами, ВПП. Значительно сокращаются минимумы эшелонирования и увеличивается пропускная способность трасс.

Данная система гарантирует незамедлительное предоставление экипажам и диспетчерам информации о местоположении воздушных судов, эшелонировании и прогнозируемых траекториях полета. Авиакомпании получают значительные выгоды в результате использования более эффективных профилей полетов и спрямленных маршрутов. Ежегодная экономия только для авиакомпаний позволит в десятикратном размере покрыть издержки, связанные с внедрением системы.

Комитет FANS предложил мировому авиационному сообществу скоординированный на глобальном уровне «План перехода к системам CNS/ATM ИКАО» и комплексный документ «Системы CNS/ATM ИКАО: удовлетворение потребностей в воздушном движении». Оба эти документа предназначены для последовательного, своевременного и скоординированного внедрения всех элементов будущей аэронавигационной системы во всемирном масштабе с наименьшими затратами. Основную ответственность за внедрение систем CNS/ATM несут регионы, то есть группы государства, сотрудничающих в рамках концепции и стратегии внедрения данной системы применительно к конкретному региону.

Связь. Три группы экспертов Аэронавигационной комиссии, а именно Группа экспертов по авиационной подвижной связи (AMCP), Группа экспертов по сети авиационной электросвязи (ATNP) и Группа экспертов по совершенствованию вторичной радиолокации (ВОРЛ) и системам предупреждения столкновений (SICASP) разрабатывают ряд стандартов. Этими стандартами регламентируются технологии обмена цифровыми данными с использованием режима SBOPJ1, спутниковых и СВЧ-линий передачи данных. Функционально они будут взаимодействовать через сеть авиационной электросвязи (ATN) и сопрягаться с усовершенствованной сетью авиационной фиксированной электросвязи (AFTN).

Навигация. Проводится работа в области зональной навигации (RNAV), автоматического зависящего наблюдения (ADS), требуемых навигационных характеристик (RNP), эшелонирования воздушных судов, глобальной навигационной спутниковой системы (GNSS) и микроволновой системы посадки (MLS). В этой работе участвуют четыре группы экспертов Комиссии: Группа экспертов по автоматическому зависящему наблюдению (ADSP), Группа экспертов по рассмотрению общей концепции эшелонирования (RGCSPP). Группа экспертов по глобальной навигационной спутниковой системе (GNSS) и Группа экспертов по всепогодным полетам (AWOP).

Человеческий фактор и безопасность полетов. Большинство летных происшествий (от 60 до 80 процентов) происходит из-за ошибок человека. В рамках ИКАО разработана детальная программа по человеческому фактору. С учетом рекомендаций ИКАО практически каждый крупный эксплуатант ввел тот или иной вид обучения по программам человеческого фактора.

Действия ИКАО по данной проблеме охватывают широкий спектр вопросов. К ним относятся поправки к Приложениям к Чикагской конвенции, пересмотренный план работы по Программе ИКАО «Безопасность полетов и человеческий фактор» (рассчитанный на 1994-1999 годы, он предусматривает, в частности, издание серий сборников и проведение региональных семинаров по человеческому фактору, а также созыв всемирных симпозиумов. Разработан также инструктивный материал, связанный с CNS/ATM. Проведено специализированное Сопровождение по расследованию авиационных происшествий (AIG/92), которое рекомендовало государствам изучить управленческие и организационные проблемы, вытекающие из авиационных происшествий и инцидентов, внедрить системы представления данных о них и переработать классификации ошибок, обусловленных человеческим фактором (в том числе и в области УВД).

Перегруженность аэропортов и ВП. Согласно статистике и предсказаниям экспертов, предсказывают, что объем деятельности, осуществляемой с помощью воздушных судов, к 2001 г. возрастает еще на 25% по сравнению с 1999 г., а количество перевезенных пассажиров составит около 1800 млн. человек. Такие масштабы воздушного движения предъявляют серьезные требования к пропускной способности аэропортов и воздушного пространства. Поиски эффективных решений ведутся в ИКАО путем координации усилий на национальном, региональном и международном уровнях, в том числе с помощью таких международных организаций.

Техническая программа работы (TWP) ИКАО в области аэронавигации включает многоцелевую задачу. Она вбирает в себя комплекс мероприятий, систем и процедур, обеспечивающих повышение пропускной способности аэропортов и воздушного пространства. Данный вопрос регулярно рассматривают группы регионального планирования ИКАО. С ним также связано решение текущих задач в авиатранспортных областях: экономического планирования, прогнозирования, управления аэропортами, маршрутным оборудованием. Данным целям служат и глобальные системы CNS/ATM, призванные обеспечить увеличение пропускной способности аэропортов и воздушного пространства.

Безопасность полетов. Кроме работы Специализированного Сопровождения по расследованию авиационных происшествий, следует упомянуть о проблемах внедрения зональной навигации (RNAV), применения норм вертикального эшелонирования через 300 м на высотах выше 8500 м (FL290), особенно в районах Северной Атлантики, защиты авиационного спектра частот и перегруженности ОБЧ-диапазона, а также применения бортовой системы предупреждения столкновений (БСПС).

Аэронавигационная комиссия (АНК) Совета ИКАО является главным органом Совета ИКАО по разработке и принятию Международных стандартов. Рекомендуемой практики и процедур (SARPS), которые охватывают все технические аспекты эксплуатации и обслуживания мировой гражданской авиации. АНК отвечает также за разработку правил аэронавигационного обслуживания (PANS) SARPS и PANS утверждаются Советом ИКАО.

АНК образует группы экспертов: ADSP по автоматическому зависимому наблюдению; AMSP по авиационной подвижной связи; AWOP по всепогодным полетам; CAP по сохранению летной годности; DGP по опасным грузам; OSP по нормированию высоты пролета препятствий; RGCPs по пересмотру общей концепции эшелонирования; SICASP по вторичной радиолокации и системам предупреждения столкновений; VAP по

визуальным средствам; ATNP по авиационной электросвязи; FLIREC по бортовым самописцам; GNSS по глобальной спутниковой системе.

Наряду с группами экспертов помощь Секретариату ИКАО оказывают исследовательские группы (SCG), образуемые с согласия АНК (в настоящее время действует двадцать таких групп).

3.3. Соотношение внутригосударственного и международного права в вопросах УВД

Как известно, Конституции РФ (Статья 15) предусматривает примат нормы международного договора, участником которого является РФ, над законодательством РФ, в случае расхождения между ними. Эта норма повторена в Статье 3 Воздушного кодекса РФ.

В исследуемой нами области существует ряд многосторонних (универсальных, региональных) договоров, имеющих прямое отношение к исследуемой нами проблематике.

Основным универсальным договором является Конвенция о международной гражданской авиации. [63]

Статья 28 Чикагской Конвенции обязывает государства обеспечить на своей территории (т.е. на аэродромах и в воздушном пространстве) наличие аэропортов, радио и метеослужб и прочих аэронавигационных средств, способствующих международной воздушной навигации (п. "а"), предоставлять стандартные процедуры (п. "о"), сотрудничать в данной области (п. "с").

Статьи 69–76 Чикагской Конвенции касаются совместного финансирования некоторых аэронавигационных средств и служб, а Статья 69 предусматривает право Совета ИКАО давать рекомендации по усовершенствованию аэронавигационных средств какого-либо государства участника Конвенции, если они не отвечают требованиям "безопасной, регулярной, эффективной и экономичной эксплуатации международных воздушных сообщений".

В плане интереса к европейскому опыту (и к возможной "интеграции с Европой" в данном вопросе) необходимо упомянуть Конвенцию о создании Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ) 1960 г. [64] с Протоколом 1981 г.

23 мая 1986 г. СССР, Болгария, ГДР и Чехословакия подписали Генеральное соглашение об организации потоков в единой системе управления воздушным движением европейских стран-членов СЭВ, в соответствии с которым предусматривалась "стратегическая организация потоков воздушного движения через Московский центр организации потоков в составе Центра Единой системы УВД (ЕС УВД) СССР и тактическая организация таких потоков, кроме того, через Пражский и Софийский субрегиональные центры. [65]

В свете новых экономических реалий повышается интерес к соглашениям о совместном поддержании средств и служб в области аэронавигации. Известны три таких соглашения: Соглашение об океанических метеостанциях в Северной Атлантике (Париж, 1954) [66], Соглашение о совместном финансировании некоторых видов аэронавигационного обслуживания в Гренландии и на Фарерских островах (Женева, 1956) [67] и аналогичное соглашение, касающееся Исландии (Женева, 1956).[68]

Весьма важным фактом является то, что названные соглашения предусматривают предоставление ИКАО некоторых функций административного характера. Так, оба соглашения 1956 г. наделяют Генерального секретаря Совета ИКАО правом осуществлять общий контроль и инспектировать средства обслуживания, запрашивать от правительств Дании и Исландии соответствующие доклады, проводить консультации с указанными правительствами по вопросам преодоления возникающих затруднений в обслуживании (Статья IV того и другого соглашения).

Совет ИКАО не только осуществляет контроль за финансированием аэронавигационного обслуживания по данным соглашениям, но и утверждает ежегодную смету расходов и фактические расходы на содержание необходимых средств и служб (п.4, Статья VIII, п.2, Статья IX, соответственно). Только Совет ИКАО дает согласие на введение дополнительных видов обслуживания и дополнительных сборов за обслуживание, а также на новые капиталовложения (Статьи XII и XIV соответственно).

К Датскому соглашению и Исландскому соглашению в 1982 г. были приняты протоколы с поправками. [69] Протоколами устанавливается единый аэронавигационный сбор с владельцев воздушных судов за каждое пересечение Северной Атлантики. Превышение расходов над аэронавигационными сборами покрывается государствами участниками пропорционально количеству пересечений, совершенных зарегистрированных в них гражданских воздушных судов.

Особое значение для России имеет Конвенция о режиме Черноморских проливов (Босфор, Дарданеллы, Мраморное море), подписанная 20 июля 1936 г. в Монтре Болгарией, Румынией, СССР, Турцией, Австралией, Великобританией, Грецией, Францией, Югославией и Японией. К данной Конвенции, которую для краткости обычно называют "Конвенция Монтре", в 1938 году присоединилась Италия, а в 1969 году Кипр [70]. В соответствии с Конвенцией (Статья 23) для пролета гражданских военных судов Турция обязалась указывать вне запретных проливов воздушные маршруты, предназначенные для пролета. Аналогичные соглашения существуют в отношении Балтийского и Магелланова проливов.

В 1986 г. заключено трехстороннее Соглашение между районными диспетчерскими центрами Хабаровска, Анкориджа и Токио. Его цель – координация действий органов УВД трех стран при оказании помощи воздушному судну, находящемуся в аварийной ситуации, и общее повышение безопасности полетов в северной части Тихого океана.

В ноябре 1981 г. заключено трехстороннее соглашение по координации УВД между СССР (ныне участник Россия), США и Японией, которое обязывает его участников принимать меры, чтобы "применяемые минимумы эшелонирования, определяемые в соответствующих положениях ИКАО, постоянно выдерживались при осуществлении полетов воздушных судов по прилагаемым маршрутам".

После распада СССР был заключен ряд многосторонних соглашений между государствами участниками СНГ: Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (25.12.1991), Соглашение об использовании воздушного пространства (15.05.1992), Соглашение о выполнении полетов воздушных судов специального назначения (22.01.1993), Соглашение о дальнем радионавигационном обеспечении в СНГ (12.03.1993), Соглашение о сотрудничестве по организации и проведению поисково-спасательного обеспечения полетов воздушных судов гражданской авиации (09.12.1994) и другие.

Чрезвычайно многочисленная группа двусторонних договоров межправительственных соглашений о воздушном сообщении [71], где, кроме вопросов регулирования международных полетов и авиаперевозок, затрагиваются и вопросы, относящиеся к теме данной работы.

Заключены такие соглашения и между Правительством РФ и правительствами государств республик бывшего СССР: с Арменией (04.10.1993), Азербайджаном (22.11.1993), Республикой Беларусь (20.07.1992), Грузией (08.10.1993), Казахстаном (28.03.1994), Кыргызстаном (02.03.1994), Туркменистаном (21.04.1995), Узбекистаном (02.03.1994), Киргизией (28.03.1996) и др. С Грузией заключено также Соглашение по вопросам безопасности полетов военных воздушных судов РФ в воздушном пространстве Республики Грузия (09.10.1993). Такие соглашения, как правило, предусматривают обязательства по предоставлению средств по обеспечению безопасности полетов. [72]

Нередко в указанных соглашениях делаются отсылки к стандартам и рекомендациям ИКАО, что имеет определенные недостатки, поскольку каждое государство имеет право отклонять их (за исключением правил полетов над открытым морем) и принимать свои правила ОВД. [73]

Особо важное значение это имеет в тех случаях, когда государственные границы не являются разграничительными линиями районов ответственности служб ОВД сопредельных государств. В таких случаях обычно заключаются соглашения в целях регулирования вопросов организации ОВД и оперативного ОВД, обычно между органами ОВД, осуществляющими непосредственное, оперативное обслуживание. [74]

В юридической литературе обсуждается вопрос о том, является ли источником международного воздушного права международный обычай. Теоретические работы применительно к общему международному праву в этом плане хорошо известны [75]. Но в международном воздушном праве обычай играет незначительную роль. Применительно к теме настоящей работы сюда можно отнести разве что традицию соблюдения государствами стандартов и рекомендуемой практики ИКАО при обеспечении ОВД в пределах прилегающего к их территории воздушного пространства над открытым морем.

При координации ОВД между сопредельными государствами иногда обычно-правовая норма действует наряду с договорной, что, впрочем, можно отнести к правилам международной вежливости.

Речь идет о соблюдении в качестве обычно-правовых рекомендаций ИКАО, содержащихся в Приложении 11 к Чикагской конвенции (п.2.1.1.) в отношении координации ОВД между сопредельными государствами [76]. Юридическая природа международных авиационных регламентов (стандартов, и рекомендаций ИКАО) достаточно подробно исследована в юридической литературе.

Вопросам ОВД посвящено Приложение 11 к Чикагской конвенции ("Обслуживание воздушного движения. Диспетчерское обслуживание. Обслуживание полетной информацией. Аварийное оповещение"); и частично соответствующие регламенты содержатся в Приложении 2 ("Правила полетов"), Приложении 3 ("Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации"), Приложении 5 ("Единицы измерения, подлежащие использованию в воздушных и наземных операциях"), Приложении 10 ("Авиационная электросвязь"), Приложении 12 ("Поиск и спасание"). Приложении 15 ("Службы аэронавигационной информации"), в Процедурах аэронавигационного обслуживания и Дополнительных региональных процедурах, в Региональных аэронавигационных планах.

Ассамблея ИКАО определила стандарт как требование, "единообразное применение которого признается необходимым", а рекомендуемую практику как требование, "использование которого считается желательным". [78]

В Приложении 11 к Чикагской конвенции рекомендован порядок определения структуры воздушного пространства и проводится его классификация; определены правила создания органов и служб ОВД, требования к диспетчерскому обслуживанию,

минимумам эшелонирования, ответственности за управление, к порядку его передачи, выдачи диспетчерских разрешений, управлению движением лиц и транспортных средств на аэродромах, содержатся положения по полетно-информационному обслуживанию и службе аварийного оповещения, требования органов УВД к связи и информации.

В Статье 90 Чикагской конвенции не определен порядок принятия такого вида регламентов, как процедуры аэронавигационного обслуживания (PANS): Сокращения и коды ИКАО [79]. Производство полетов воздушных судов,[80] Правила полетов и обслуживание воздушного движения. [81]

PANS рассчитаны на глобальное применение. Они или "не достигли уровня стандартов и рекомендаций", или "излишне детализируют их требования, или часто изменяются, а поэтому применение к ним порядка принятия приложений считается слишком затруднительным". [82]

PANS подразделяются на процедуры аэронавигационного обслуживания Правила полетов и обслуживание воздушного движения (PANS – RAC); Процедуры аэронавигационного обслуживания Управление воздушным движением (PANS – ATC); Процедуры аэронавигационного обслуживания – Производство полетов воздушных судов (PANS – OPS); Процедуры аэронавигационного обслуживания Сокращения и коды (PANS – ABC).

Имеются также Дополнительные региональные процедуры (SUPPS) [83], охватывающие все аэронавигационные районы ИКАО, которых в настоящее время восемь.

Как полагает В.Д. Бордунов, Приложение 11, PANS и SUPPS, содержащиеся в них стандарты, рекомендуемая практика. Процедуры представляют собой согласованную систему правил, "всеобщие юридико-технические эталоны" [84], которые приобретают обязательную силу для государств после их включения в национальные нормативные акты.

В заключение несколько слов о региональных аэронавигационных планах (RANP), содержащих рекомендации по планированию и организации воздушного движения, УВД и ОВД в соответствующем аэронавигационном регионе или нескольких регионах ИКАО. [85]

Региональный аэронавигационный план в юридической литературе иногда называют "региональным аэронавигационным соглашением", что не совсем верно [86]. Это скорее сборники, которые не оформляются как документ.

Хотя эти "сборники" и не предусмотрены самой Чикагской конвенцией, они играют важную роль в регулировании ОВД, включая службы государств, не являющихся участниками Чикагской конвенции.

Смысл RANP унификация на международной основе не всех аэронавигационных средства ОВД (в том числе УВД), а лишь предельно необходимых, оставляя за этими рамками более подробные требования, содержащиеся в национальных сборниках аэронавигационной информации (АИПы) [87], НОТАМы 1 и 2 классов. [88]

В систему нормативных актов ИКАО следует включить также руководства (например, Руководство по планированию обслуживания воздушного движения, 1984 г.) [89] и циркуляры, в которых аккумулирован опыт по обеспечению безопасности полетов и решению связанных с нею аэронавигационных, технических, административных и юридических вопросов.

Существует настоятельная необходимость максимального сближения воздушного законодательства по вопросам ОВД с соответствующими международными требованиями. В региональном плане этому во многом могла бы содействовать региональная Конвенция по воздушному праву (для Евразийского региона) и создание организации

ИНТЕРКОНТРОЛЬ по типу ЕВРОКОНТРОЛЯ, идея о принятии и учреждении которых упомянута выше.

Применительно к проблематике, затрагиваемой в данном параграфе, целесообразно отдельно остановиться на тех правовых аспектах, которые свойственны "воздушному законодательству" Европейского Союза (ЕС) и государствам – участникам Содружества независимых государств (СНГ). Первое важно с точки зрения заимствования передового опыта. Второе с позиций крайней необходимости скорейшего наведения "воздушного правопорядка" в постсоветском пространстве.

Государства ЕС и СНГ являются участниками Чикагской конвенции 1944 г. и других многосторонних договоров в области гражданской авиации. Государства ЕС фактически ликвидировали воздушные (и другие) границы между собой, но пока что не намерены их открывать для других государств, в том числе государств – участников СНГ.

Большинство независимых государств – бывших республик СССР заинтересованы сохранить то положительное в области ОВД, что было свойственно Единой системе УВД СССР.

Характерно, что между многими из этих государств не определены четкие границы, в том числе и воздушного пространства, но в Соглашении о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г. закреплено понятие "Единое воздушное пространство" (Статья 1). [90]

На практике действительно "единым" такое воздушное пространство быть не может, поскольку состоит из дюжины самостоятельных частей, относившихся к суверенной государственной территории.

Четкое разграничение воздушного пространства представляет собой первоначальный элемент организации воздушного движения. Только после такого размежевания можно поднимать вопрос о слиянии "суверенных воздушных пространств" в нечто единое в функциональных целях с определением районов полетной информации, контролируемых и неконтролируемых районов и зон и других видов функционального воздушного пространства.

В этом плане особое значение имеют региональные аэронавигационные планы ИКАО, о которых говорилось выше. [91]

Согласно Приложению 11 к Чикагской конвенции, "Договаривающиеся государства должны определять в соответствии с положениями настоящего Приложения для территорий, над которыми они осуществляют юрисдикцию, те части воздушного пространства ... , где будет обеспечиваться обслуживание воздушного движения". [92]

При этом "конфигурация воздушного пространства, в пределах которого предусматривается обслуживание воздушного движения, должна в большей мере учитывать структуру маршрутов и потребности в эффективном обслуживании, чем национальные границы". [93]

Это важнейшее, применительно к предмету настоящего учебного пособия, положение ориентирует государства участники СНГ на установление границ смежных воздушных пространств ОВД путем соглашений в виде прямых линий, не обязательно совпадающих с наземными границами государств [94]. Часть "общего" (функционального) воздушного пространства, возникающего при этом, крайне целесообразно передавать под управление "единого органа". Иначе само такое пространство будет юридической фикцией.

Вообще говоря, ЕС УВД СССР существовала и фактически сохранилась на большей части воздушного пространства государств-участников. И не только фактически. В соответствии с Соглашением об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992

г., "Органы Единой системы управления воздушным движением и противовоздушной обороны государств-участников являются основными органами по вопросам управления и контроля за использованием воздушного пространства" [95]. И далее: "Координацию действий по согласованию порядка использования воздушного пространства и по его контролю возложить на существующий Главный центр Единой системы управления воздушным движением и Центральный командный пункт Войск противовоздушной обороны". [96]

На практике указанные "координация" и "контроль" целиком возложены на российские органы.

Мы расцениваем этот факт как весьма позитивный, свидетельствующий о том, что унитарная система ОВД РФ трансформируется в региональную институциональную систему, без которой все равно не обойтись.

Это касается и воздушного пространства над Черным морем. В настоящее время Турция добивается пересмотра существующего разграничения воздушного пространства над Черным морем, ссылаясь на отсутствие в прошлом соответствующего аэронавигационного соглашения.

Действительно, южные границы районов ОВД Одессы и Симферополя в Черном море, были установлены Советским Союзом в одностороннем порядке, но с учетом объявленных ранее Турцией границ районов полетной информации Анкары и Стамбула.

Этот "черноморский узел" затягивается сегодня все туже в связи с "особыми интересами" здесь Украины, Болгарии, Румынии и Крыма. По нашему мнению, в подобных вопросах следует также основываться на региональном институциональном механизме государств-участников СНГ, о котором говорилось выше.

Естественно, заинтересованные государства должны заключать соглашения о границах воздушных пространств над открытым морем в интересах ОВД [97]. В Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации, говорится: "Границы воздушных пространств ОВД над территориями государств или над открытым морем устанавливаются на основе технических и эксплуатационных соображений с целью обеспечения оптимальной эффективности и экономии как для представляющих, так и для использующих это обслуживание" [98]. И далее: "Совету следует поощрять государства, обеспечивающие ОВД над открытым морем, вступать, насколько это практически возможно, в соглашения с соответствующими государствами, обеспечивающими ОВД в примыкающем воздушном пространстве, для того, чтобы в случае невозможности обеспечения требуемого обслуживания воздушного движения над открытым морем существовали запасные планы, которые могут потребовать временного изменения границ обслуживаемого воздушного пространства и будут осуществляться с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока не будет восстановлено основное обслуживание". [99]

Соответствующие нормы должны распространяться как на военную, так и на гражданскую авиацию, к чему, однако, ряд государств-участников СНГ относятся с предубеждением, опасаясь, что часть их суверенного воздушного пространства будет контролировать Россия.

В этом отношении весьма полезен опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, сфера компетенции которого ограничена верхним воздушным пространством государств-участников, а национальные органы ОВД осуществляют полный контроль нижнего воздушного пространства. Естественно такой контроль должен базироваться на четких законодательных нормах.

В соответствии со Статьей 5, ч.1 Ташкентского соглашения от 15 мая 1992 г. "Об использовании воздушного пространства": Государства-участники в переходный период до 1994 г. разрабатывают законодательные акты по использованию воздушного пространства".

Трудно определить мотивацию данной нормы. Соответствующие "акты" в абсолютном большинстве данных государств не "разработаны" и сегодня. Достаточно напомнить, что и Воздушный кодекс РФ принят лишь в 1997 г.

"Переходный период", таким образом, явно затягивается. В этих условиях целесообразно подписание между государствами-участниками СНГ региональной конвенции, в которой учитывался бы опыт ЕВРОКОНТРОЛЯ, АСЕКНЫ И КОКЕСНЫ в области гражданской авиации к использованию воздушного пространства для целей аэронавигации в целом.

Следует отметить высокую активность США и европейских стран в данном вопросе. Интерес здесь прост: добиться максимальной либерализации воздушного пространства государств-участников СНГ в коммерческих целях, а также в интересах продвижения НАТО на Восток.

Хотя государства ЕС демонстрируют приверженность принципу "открытого неба", но эта "открытость" затрагивает только их взаимные отношения и не распространяется на третьи страны.

Последний этап этой интеграции предусматривает создание и деятельность региональных авиаперевозчиков (Регламент ЕС 2407/92); доступ перевозчиков на единый рынок, включая вопросы регулирования вместимости воздушных судов (Регламент ЕС 2408/92); действие единых авиатарифов (Регламент ЕС 2409/92). Сходные тенденции проявляются в области ОВД. Но опыт Европейского Союза базируется на идентичном политическом процессе в Союзе, а действующий правовой механизм, который позволяет принимать решения большинством, носит наднациональный характер. [100]

Западноевропейский опыт, при всех его несомненных достоинствах, неприменим для государств-участников СНГ. Во многом, причиной этому весьма несовершенная правовая база в бывших республиках СССР.

Вместе с тем, в рамках СНГ весьма высок интерес к сотрудничеству в сфере ОВД. И в этом плане полезным может оказаться не только западноевропейский опыт, но и опыт СЭВ, если абстрагироваться от политической подоплеки сотрудничества в рамках СЭВ.

Вместе с тем, соответствующий опыт в рамках Европейского Союза требует тщательного изучения. Для целей ОВД особый интерес представляет правовой феномен, когда двенадцать ведущих европейских стран, не отказываясь от суверенитета на воздушное пространство, взаимно открывают границы национального воздушного пространства. [101]

В заключение о системе ОВД в Европейском регионе, позитивный опыт которого требует всяческого заимствования.

Существующая система ОВД в Европе состоит из 52 центров, обслуживающих чрезвычайно насыщенное воздушное движение. [102]

Как отмечают сами же западноевропейские исследователи, в достижении действительно единого ОВД помехи создает, прежде всего, принцип государственного суверенитета в воздушном пространстве. Эта вызвано тем, что в ряде случаев (даже часто) соответствующие государственные органы отказываются вводить крайне необходимые меры в области ОВД, мотивируя это специфическими военными аспектами.

Сами европейцы весьма сомнительно оценивают уровень координации ОВД между военным и гражданским секторами. ЕСАС разработала стратегию реализации Европейской Программы Интеграции и гармонизации ОВД, в рамках которой предусмотрена реорганизация ЕВРОКОНТРОЛЯ, образование единого воздушного пространства, принятие концепции скорейшего перевода обслуживания воздушного движения с помощью спутников, включение европейской системы ОВД в глобальную, возможное образование автономного агентства для реализации данной стратегии. [103]

Глава IV. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОБСЛУЖИВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. О понятии "Единая система организации и обслуживания воздушного движения"

В понятийно-терминологическом плане "Единая система организации и обслуживания воздушного движения" (ЕС ОВД) означает, что указанная система является комплексной (военно-гражданской).

Она была создана в 70-х годах посредством совмещения по месту непосредственной работы военных и гражданских органов УВД без образования единого административного органа. Эта половинчатость решения объяснялась невозможностью в условиях того времени сделать открытым военный сектор ОВД.

Но подобное решение, тем не менее, не сказалось на эффективности работы данной системы, которая быстро стала функционировать как единая с помощью механизма непосредственных консультаций, координации принятия, в случае необходимости, совместных решений соответствующими уполномоченными органами обеих "частей" системы. По всеобщему признанию, даже такое частичное объединение способствовало значительному повышению уровня безопасности полетов на территории СССР и эффективности использования воздушного пространства страны в целом.

К концу 80-х-началу 90-х годов возникли предпосылки создания действительно единой вневедомственной военно-гражданской системы ОВД при общем административном управлении. Было даже принято соответствующее решение Правительства СССР по данному вопросу, которое так и осталось на бумаге ввиду распада Советского Союза.

На сегодняшний день правовая ситуация определяется положениями Воздушного кодекса РФ 1997 г., глава VI которого названа "Аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения".

Статья 42 данной главы раскрывает понятие "Объекты единой системы организации воздушного движения" следующим образом: "комплексы зданий, сооружений, коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации воздушного движения. Перечень объектов единой системы организации воздушного движения определяется федеральными авиационными правилами".

Легко видеть, что в данной статье не указаны ни руководящий орган ЕС ОВД, ни ее структурные органы. Иными словами, Статья 42 Воздушного кодекса РФ попросту аккумулирует методом перечисления те объекты, которые отдельно принадлежат гражданскому сектору, с одной стороны, и военному сектору – с другой.

Не меняет положения и последнее предложение указанной статьи об определении перечня объектов ЕС ОВД федеральными авиационными правилами. В действительности,

разработчикам таких правил сегодня ничего не остается, как отдельно определить объекты ОВД (УВД), находящиеся в ведении различных "специально уполномоченных органов" (см. выше) и потом механически свести их в "Перечень", упомянутый в Статье 42.

Весьма противоречивая в правовом отношении ситуация возникает в контексте Статьи 47 Воздушного кодекса РФ ("Размещение различных объектов в районе аэродрома"). Ввиду особого значения части второй данной статьи для настоящего параграфа данного учебного пособия, приведем ее полностью:

"2 Размещение линий связи и линий электропередач, сооружений различного назначения в зоне действия систем посадки, вблизи объектов радиолокации и радионавигации, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов, и размещение радиоизлучающих объектов должны согласовываться с соответствующими региональными управлениями гражданской авиации, органами единой системы организации воздушного движения (подчеркнуто мною – А.К.), федеральными органами исполнительной власти, а также специально уполномоченным органом в области гражданской авиации и специально уполномоченным органом в области обороны".

Здесь использован метод перечисления: после органов ЕС ОВД следует "специально уполномоченный орган в области гражданской авиации и специально уполномоченный орган в области обороны".

Данный текст позволяет сделать однозначный вывод о том, что в Российской Федерации органы ЕС ОВД существуют наряду со "специально уполномоченными органами", указанными выше, с которыми "также" необходимо проводить согласование.

Так что ситуация в отношении применения Статьи 47, часть 2 складывается неоднозначная: "специально уполномоченные органы" обязаны проводить согласование сами с собой, выступая одновременно и как органы Единой системы, и в самостоятельном качестве.

Правоприменительная практика, как мы уже отмечали, развивается своим путем. Постановлением Правительства РФ 14 мая 1996г. государственное управление ОВД в России было возложено на вновь созданную Федеральную авиационную службу (ФАС) России [104], а позднее под эгидой ФАС была создана Государственная корпорация (унитарное предприятие) по УВД, базирующаяся только на гражданском секторе УВД.

И хотя ни в одном из нормативных документов данная Корпорация не названа органом Единой системы, но являлась таковым, как, впрочем, и Ассоциация предприятий, осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства (закрытое акционерное общество) и многочисленные органы УВД различного уровня (условно предприятия), образованные в различных субъектах Российской Федерации.

Особо следует сказать о роли Совета по авиации и Межгосударственного авиационного комитета (МАК) в данном вопросе.

В соответствии с Соглашением об авиации и об использовании воздушного пространства 1991 г. (Минское соглашение) учреждены Совет по авиации и использованию воздушного пространства (далее Совет) и Межгосударственный авиационный комитет (далее – МАК).

Совет состоит из полномочных представителей государств-участников (включая представителей министерств или комитетов обороны). Решения Совета принимаются консенсусом в форме постановлений и стандартов, которые являются обязательными в пределах "Единого воздушного пространства государств-участников". [105]

В задачи Совета входят: утверждение межгосударственных программ развития авиации, Единой системы управления воздушного движения (УВД) и обеспечения безопасности полетов; формирование и осуществление политики в области гражданской авиации и международных воздушных сообщений; утверждение межгосударственных решений по вопросам деятельности авиации и использования воздушного пространства, УВД и безопасности полетов; разработка и координация общей политики в области авиационных тарифов и аэронавигационных сборов.

Таким образом, Совет является международной региональной авиационной организацией с наднациональными полномочиями, в том числе в сфере, относящейся к предмету исследования настоящей работы.

В задачи МАК, в свою очередь, входят:

- разработка единообразных правил организации и использования воздушного пространства, УВД и контроль за их соблюдением;
- разработка межгосударственных нормативных актов по безопасности полетов, включая нормы летной годности воздушных судов, аэродромов, требования к эксплуатации воздушных судов, правила полетов, поиска и спасения, расследования авиационных происшествий;
- сертификация эксплуатантов для международных полетов, воздушных судов, аэродромов, систем УВД, навигации и связи, воздушных трасс и ведения реестра воздушных судов и международных аэродромов;
- расследование авиационных происшествий; участие в работе ИКАО и других организаций.

Более того, по согласованию с участниками Минского соглашения МАК может иметь в своем ведении органы УВД, аэронавигационной информации, сертификации, и научно-исследовательские организации.

В пределах своей компетенции МАК издает нормативные акты, утверждает стандарты и рекомендации, выдает сертификаты и другие документы. МАК возглавляется Председателем, назначаемым Советом. В состав МАК входят: Президиум (Председатель МАК, его заместители, руководители комиссий и других органов МАК, а также полномочные представители государств-участников), Комиссия по использованию воздушного пространства и УВД, Авиарегистр, Комиссия по безопасности полетов, Комиссия по воздушному транспорту, стандартам и сертификации, Секретариат по делам ИКАО, Отдел по международным отношениям.

По мнению Ф.И. Сапрыкина, явно выраженной "перевес" компетенции МАК противоречит функциональной природе исполнительного органа и ставит МАК выше Совета. Роль Совета в данной ситуации сводится к координации сотрудничества между его участниками, а роль МАК к осуществлению полномочий суверенного характера. [106]

Как полагает данный автор, "передача МАК комплекса функций и полномочий, традиционно присущих органу суверенного государства, в определенной степени ущемляет правоспособность государств, частично ограничивая их право выбора формы сотрудничества". [107]

Тем не менее, Совет и МАК способствовали сохранению в определенной мере "общего" (но не "единого") воздушного пространства, унифицированной нормативной базы. Но как органы, рассчитанные на переходный период, для решения оперативных вопросов, они подлежат реорганизации в русле превращения в "нормальную" региональную организацию на основе региональной конвенции по воздушному праву.

В Уставе СНГ оговорено, что Содружество не обладает наднациональными полномочиями (п.3, Статья 1). Однако, в октябре 1994 г. главами государств Содружества было подписано Соглашение о создании Межгосударственного экономического комитета (МЭК), первого наднационального органа СНГ.

Полагаем, что и в ОВД целесообразно придать Совету функции наднационального органа.

Весьма необычную окраску приобретает обсуждаемый вопрос в свете кардинальных политических изменений в мире в последние годы. Речь идет об "иностраннных военных базах" в традиционном смысле этого понятия, а также о том, что пытаются сегодня относить к нему, имея в виду российские части на территории ряда государств-участников СНГ, сохранившиеся от бывшего СССР.

Определенная "экстерриториальность" таких баз приводила и приводит к тому, что в определенных участках воздушного пространства "хозяевами" являются вовсе не органы Единой системы.

Не случайно к данной проблематике в последние годы обратился один из ведущих юристов-международников, специалист с мировым именем М.И. Лазарев. Он подвергает сомнению необходимость простой ликвидации иностраннных военных баз. "Можно считать почти общепризнанным, – пишет М.И. Лазарев, – что эти базы являются источником напряженности, потенциальными, а нередко и действительными инструментами вмешательства во внутренние дела стран, предоставивших свою территорию под размещение иностраннных баз, применения силы и угрозы ею в отношении других государств". [108]

Однако, дело ликвидации таких баз мало продвигалось. Причины заинтересованности держав, создавших базы, и государств, предоставивших для них территорию, в привилегиях, связанных с наличием этих баз, экономическая невыгодность "простой" ликвидации военных баз на чужих территориях для обеих сторон.

Речь не идет о необходимости сохранять такие базы на чужих территориях. Имеется в виду поиск региональных путей их превращения в выгодные заинтересованным сторонам гражданские объекты, т.е. о конверсии. [109]

Поучительно, что первая военная база на чужой территории была создана на правах аренды португальцами в порту Макао (Аомыне) в Юго-Восточном Китае в 1557 г. В 1848 г. она была превращена Португалией в свою колонию. 13 апреля 1987 г. в Пекине подписано совместное заявление правительств КНР и Португалии, согласно которому с 20 декабря 1999 г. состоится восстановление суверенитета Китая над Аомынем. "В данном случае, замечает М.И. Лазарев, являются поистине символическими два факта. Во-первых, первая в истории иностраннная военная база на чужой территории стала затем колонией. Это и понятно, ибо аренда земли под иностраннную военную базу часто является ничем иным, как замаскированной аннексией территории. И, во-вторых, в наши дни уже нередкими стали случаи, когда в связи с ослаблением международной напряженности и под давлением общественного мнения и других факторов иностраннные военные базы на чужих территориях возвращаются по принадлежности суверенным странам, а на их месте возникают гражданские объекты". [110]

Еще более близкое отношение к теме имеет решение парламента Филиппин в июле 1989 г. о возможной конверсии иностраннных военных баз в национальные гражданские объекты, в частности, об использовании американских военных баз в случае их ликвидации в 1992 г. Предполагалось использовать огромную военно-воздушную базу в качестве агропромышленного комплекса. Но оказалось, что около 70 тысяч филиппинцев останутся без работы.

После подписания советско-американского Договора о ракетах средней и меньшей дальности от 08 декабря 1987 г. американские ракеты стали вывозиться с военной базы Камизо (Сицилия, Италия), а сама военная база была позднее превращена в туристический центр. В связи с объединением Германии в 1990 г. ликвидирован ряд иностранных военных баз в Европе.

США в свое время создали на территории тридцати государств около 1600 военных баз и объектов, на которых размещено свыше полумиллиона военнослужащих. В этом плане особо важное значение имеет следующая оценка М.И.Лазаревым сложившейся ситуации с военными базами: "Иностранные вооруженные силы, военный персонал, как правило, неподвластны местным законам и властям, изъяты из под действия местной административной, гражданской и уголовной юрисдикции. Вместо "верховенства права" здесь, на территориях военных баз, а иногда и за их пределами, господствуют иностранное военное право и военная администрация. Возникают многочисленные коллизии, ограничиваются и ущемляются права местного населения.

Иностранные базы фактически являют я "государствами в государстве". Их существование, хотя и играет значительную роль в международных отношениях, сегодня, по моему мнению, является нарушением основных норм международного права. Практика показала, что эти базы и дислоцированные на них иностранные войска обычно выступают как инструмент вмешательства во внутренние дела суверенных государств, ограничения их независимости". [111]

Уместно напомнить, что страна-арендодатель не может контролировать эти базы, особенно ракетно-ядерные, не в состоянии сохранить свой нейтралитет в случае конфликта владельца базы с третьим государством, становится потенциальным соучастником агрессивных актов и международных конфликтов. Государство-арендатор военной базы может внезапно начать войну или боевые действия против третьей стороны со своей базы на чужой территории, не поставив об этом в известность правительство страны пребывания. История знает такие примеры.

Но не следует впадать в крайность. Конверсии должен предшествовать международный договор, в котором стороны договариваются об условиях ликвидации базы, правах, обязанностях и ответственности сторон, о материальной компенсации и др. [112]

В том же, что касается ОВД, должны быть тщательно оценены последствия конверсии или ликвидации базы для безопасности полетов. Если национальные "уполномоченные органы" профессионально и материально не готовы принять на себя также бремя обеспечения безопасного воздушного движения лучше не спешить.

Наконец, обратимся к утвержденному правительством России в июне 1998 г. Положению о Единой системе организации воздушного движения РФ (далее ЕС ОВД РФ) [113], отсутствие которой после упразднения Единой системы УВД СССР вызывало серьезные сбои в систем ОВД России. [114]

В соответствии с данным Постановлением ЕС ОВД РФ (далее именуется Единая система) предназначена для обеспечения безопасного, экономичного, регулярного воздушного движения и другой деятельности по использованию воздушного пространства Российской Федерации в интересах граждан, экономики, обороны и безопасности государства, а также обслуживания воздушного движения (управления полетами) над открытым морем, где ответственность за организацию воздушного движения возложена на Российскую Федерацию международными договорами РФ.

Единая система состоит из формируемых Правительством РФ, Министерством обороны РФ и Федеральной авиационной службой России соответствующих военных и

гражданских органов, функционирующих на основе единой нормативной правовой базы и четкого распределения ответственности за организацию использования воздушного пространства.

Ответственность за функционирование военных и гражданских органов Единой системы возлагается соответственно на Министерство обороны РФ и Федеральную авиационную службу России. Это показательный пример ретроспективной ответственности" (или обязанности). Материального возмещения указанные государственные органы третьим лицам на поверхности (как и другим) компенсировать не правомочны (хотя "моральную компенсацию" в виде извинений, выражения соболезнования и пр. они обычно совершают).

Решения органов Единой системы в пределах их компетенции являются обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) и пользователями воздушного пространства. На практике нередко случается, что перечисленные органы и пользователи строго выполняют предписания (решения) органов Единой системы именно по этой причине происходит катастрофа.

Вообще, в данной норме есть определенный алогизм. Дело в том, что органы обслуживания воздушного движения (управления полетами) являются основным структурным элементом Единой системы, и они для них же "являются обязательными" решения органов Единой системы. Полагаем, что в случае возникновения вопроса об ответственности за причиненный вред, здесь возникают непростые проблемы толкования.

Не меньшие вопросы порождает и следующее положение: "Права и взаимоотношения органов Единой системы, в том числе с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) и пользователями воздушного пространства, определяются федеральными правилами использования воздушного пространства, настоящим Положением и положением об оперативных органах Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации". В предыдущей норме установлена обязательность решений органов Единой системы для всех указанных органов и лиц. Следовательно, данные "права и взаимоотношения" ни в коем случае не затрагивают этой обязательности.

Деятельность органов Единой системы и правила организации использования воздушного пространства в особый период определяются специальным положением.

Министерство обороны РФ и Федеральная авиационная служба России заключают на федеральном уровне генеральное соглашение и соглашения (договоры) на региональном уровне, в которых определяется порядок организации работы и взаимодействия между военными и гражданскими органами Единой системы по вопросам:

- содержания, материально-технического обеспечения и размещения военных и гражданских органов Единой системы;
- единства технологии работы и фразеологии радиообмена диспетчерского состава;
- обеспечения единой технической политики на всех этапах разработки, создания и внедрения новых технических средств;
- технического оснащения и поддержания эксплуатационной готовности.

Контроль за реализацией соглашений (договоров) возлагается на зональные межведомственные комиссии по использованию воздушного пространства Российской Федерации.

Обеспечение функционирования и развития Единой системы осуществляется централизованно на государственном уровне. Основными документами, определяющими развитие Единой системы, являются федеральные программы и соответствующие нормативные правовые акты Министерства обороны РФ и Федеральной авиационной службы России.

Метеорологическое и орнитологическое обеспечение оперативных органов Единой системы осуществляется:

- военных секторов центров подразделениями метеослужбы Министерства обороны РФ;
- гражданских секторов центров подразделениями Государственного комитета РФ по охране окружающей среды или Федеральной авиационной службы России.

Обеспечение аэронавигационной информацией органов Единой системы осуществляется соответственно Министерством обороны РФ и Федеральной авиационной службой России. Военные и гражданские сектора оперативных органов Единой системы в процессе организации использования воздушного пространства осуществляют взаимный обмен информацией (метеорологической, орнитологической, аэронавигационной и др.) на некоммерческой основе.

Объекты Единой системы и персонал, принимающий участие в обслуживании воздушного движения гражданской авиации, а также применяемые при этом технические средства подлежат сертификации. Деятельность по обслуживанию воздушного движения гражданской авиации подлежит лицензированию Федеральной авиационной службой России.

Тем же Постановлением утверждено Положение Межведомственной комиссии (далее МВК) по использованию воздушного пространства Российской Федерации. МВК осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций по вопросам организации использования воздушного пространства, функционирования, финансирования, модернизации и развития Единой системы.

Территориальные органы МВК – зональные межведомственные комиссии по использованию воздушного пространства России. На МВК возлагается:

а) координация деятельности в области использования воздушного пространства федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, действующих в сфере ведения этих органов, а также всех пользователей воздушного пространства;

б) координация и контроль длительности соответствующих федеральных органов исполнительной власти по содержанию и эксплуатации Единой системы;

в) организация мероприятий по рациональному распределению воздушного пространства в интересах экономики, обороны и безопасности государства, обеспечению непрерывности обслуживания воздушного движения (управления полетами);

г) контроль деятельности органов Единой системы;

д) контроль за техническим перевооружением, модернизацией и развитием Единой системы,

е) подготовка предложений о порядке перевода Единой системы с мирного на военное положение.

МВК для выполнения возложенных на нее задач:

а) принимает в пределах своей компетенции решения, необходимые для координации действий федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций в области использования воздушного пространства и «функционирования Единой системы»;

б) рассматривает предложения по Приоритетным направлениям развития органов Единой системы;

в) рассматривает предложения по совершенствованию структуры воздушного пространства, правил его использования и представляет их в установленном порядке на утверждение;

г) рассматривает предложения по совершенствованию форм и методов обслуживания воздушного движения (управления полетами);

д) рассматривает концепции развития, программы и планы оснащения органов Единой системы техническими средствами связи и автоматизации, радиотехническими средствами;

е) координирует научные исследования по проблемам использования воздушного пространства, модернизации и развития Единой системы;

ж) осуществляет анализ и обобщение практики применения законодательства РФ по вопросам, отнесенным к ведению Межведомственной комиссии, разрабатывает и представляет предложения по его совершенствованию;

з) рассматривает и корректирует планы взаимодействия органов Единой системы с соответствующими органами других государств МВК для решения стоящих перед ней задач имеет право:

а) привлекать для участия в работе, в том числе для проведения консультаций и экспертиз, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, квалифицированных специалистов;

б) направлять в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, на предприятия, в учреждения и организации предложения о проведении комплексных исследований использования воздушного пространства, а также о прекращении разработки и производства, не отвечающих требованиям единой технической политики радиотехнических и других средств обслуживания воздушного движения (управления полетами);

в) осуществлять контроль за выполнением пользователями воздушного пространства решений Межведомственной комиссии, запрашивать у них необходимые документы и материалы по вопросам использования воздушного пространства и обслуживания воздушного движения (управления полетами);

г) рассматривать предложения и принимать решения о привлечении ведомственных органов обслуживания воздушного движения (управления полетами) и об использовании радиотехнических и других средств обслуживания воздушного движения (управления полетами) для организации использования воздушного пространства.

4.2. Сфера Государственной (федеральной) компетенции в области обслуживания воздушного движения

В июне 1994 г., в Бангкоке, состоялась специальная встреча государств участников группы TARTAR (Transit Air Traffic Across Russia) [115], объединившихся с единой целью: изыскания путей наиболее быстрого и безопасного транзита через территорию России. Во встрече участвовали 22 делегата из 6 стран (Китай, Монголия, Россия, Туркменистан, Финляндия, Узбекистан), представители ИАТА (Международной ассоциации воздушного транспорта) и Европейского Комитета.

Весьма показательно, что организация ЕВРОКОНТРОЛЬ направила в адрес встречи письмо, в котором выразила готовность содействовать TARTAR в предоставлении информации, касающихся методов, расписаний, принципов и критериев, одобренных ЕВРОКОНТРОЛем в целях оптимизации структуры воздушных трасс в западноевропейском регионе.

Военно-гражданская система ОВД, существующая в настоящее время в Российской Федерации, в принципе аналогична структуре систем ОВД в Западной Европе и США. Тем не менее, ее характеризуют следующие отличия от указанных систем:

- нерегулярная плотность потоков воздушного движения;
- выгодное географическое положение России для целей планирования транзитных полетов из Европы в Азию, из США и Канады в Азиатско-Тихоокеанский регион;
- доля международных полетов в воздушном пространстве РФ составляет всего 15% общего количества полетов;
- существует возможность оптимизации использования маршрутов в зависимости от метеорологических условий, особенно при полетах на дальние расстояния из Европы в Азию вдоль Транссибирской магистрали;

резервная пропускная способность воздушного пространства в отношении количества полетов;

- способность управлять плотностью воздушного движения, повышенной на 20-25% без необходимости применять меры тактического обслуживания потока.

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

- стратегическое планирование воздушного движения на основе расписаний полетов, публикуемых авиакомпаниями и планирование полетов;
- координация использования воздушного пространства с военными органами с целью оптимизации воздушных маршрутов;
- непосредственное планирование перед днем вылета;
- техническое планирование при возникновении проблем в воздушном движении в силу метеорологических факторов, отказа радиосредств и технических средств обслуживания полетов и т.д.

В данной проблематике тесно взаимодействуют, вопросы международного права и внутригосударственного права. Поэтому продолжить данный материал следует, на наш взгляд, с оценки сущности и пределов действия суверенитета и соответствующих суверенных прав государств, проявляющихся в таком специфическом вопросе как организация и обслуживание воздушного движения.

Прежде всего, несколько слов о принципе полного и исключительного суверенитета Российской Федерации в отношении воздушного пространства Российской Федерации, который закреплен в Статье 1 Воздушного кодекса РФ 1997 г.

Нет ни одного серьезного исследования в воздушном, праве, которое не начиналось бы с изложения и анализа правового содержания этого принципа. Основным документом в международном воздушном праве, Чикагская конвенция 1944 г. (см. выше) начинается именно с него: "Каждому, государству принадлежит полный и исключительный суверенитет в воздушном, пространстве, расположенном над их территорией" (Статья 1).

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

Сошлемся, к примеру, на таких авторов, как Д.И. Фельдман, В.Д. Бордунов, Л.И. Котов, А.Г. Ляхов, Ю.Н. Малссо, Е.Т. Усенко [116]. В сфере обслуживания воздушного движения сложились такие принципы, как принцип сотрудничества государств в организации и обеспечении ОВД, принцип обеспечения безопасности воздушного движения, принцип координации действий сопредельных государств в организации и осуществлении ОВД.

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

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

Таким образом, суверенитет суверенитетом, но ОВД в национальном воздушном пространстве – интегральная (хотя юридически и не оформленная) часть глобальной системы ОВД, и эти реалии позволяют ставить вопрос о функциональной относительности суверенитета в данном случае.

Следует также выделить принцип обеспечения безопасности воздушного движения. В юридической литературе, на наш взгляд, необоснованно утверждается о наличии только принципа обеспечения безопасности международного воздушного движения. Но при объективном физическом единстве воздушного пространства Земли и теоретической возможности для любого воздушного судна оказаться в любой точке этого пространства, указанный принцип, по нашему убеждению, составляет лишь часть более общего принципа обеспечения безопасности воздушного движения (любого).

Суверенитет государств в воздушном пространстве до недавнего времени особенно проявлялся в вопросе установления в суверенном воздушном пространстве запретных зон, зон ограничения полетов и опасных зон в соответствии с п. "а" Статьи 9 Чикагской конвенции, чем активно пользовались многие государства, СССР в первую очередь. Сегодня положение меняется.

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

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

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

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

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

Исходя именно из такого подхода, сопредельные государства заключают два типа соглашений в данной области: один тип посвящен регулированию общих вопросов организации "приграничного" ОВД, другой – оперативного ОВД. [117]

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

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

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

Естественно, что в новой политической ситуации из всех бывших республик СССР только Россия (в целом, как государство) способна участвовать в этом процессе. Устойчивый федеральный правопорядок в области ОВД в России будет способствовать и соответствующим интеграционным процессам в рамках СНГ на основе соглашения об использовании воздушного пространства от 15 мая 1992 г.

Указанный твердый федеральный правопорядок в России тем более важен, что система ОВД СССР дефакто сохранилась только в России, и российские органы ОВД продолжают предоставлять обслуживание на территории ряда государств – бывших республик СССР.

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

Некоторые субъекты РФ, выходящие к Северному ледовитому океану и к Тихому океану, в последнее время проявляют большой интерес к принятию на себя ответственности за такое обслуживание. Интерес предельно ясен деньги, которые будут «течь» в бюджет субъекта РФ.

Но следует иметь в виду, что согласно Чикагской конвенции 1944 г. и сложившейся практики, только государства, как субъекты международного права, могут принимать нормативные акты по вопросам ОВД, в том числе касающиеся взаимодействия с иностранными органами ОВД в смежных районах полетной информации, направлять данные для помещения в документы аэронавигационной информации (АИП, НОТАМ) относительно предоставляемого обслуживания над открытым морем. [118]

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

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

Нормативный юридический массив [119] "федеральной компетенции", согласно Воздушному кодексу, применительно к данному параграфу, охватывает.

- ◆ Имущество государственной авиации и объекты Единой системы ... , за исключением имущества авиации органов внутренних дел (Статья 7);

- ◆ Требования к проведению обязательной сертификации и аттестации (п.3, Статья 8);

- ◆ Лицензирование деятельности в области гражданской авиации (п.2, Статья 9);

- ◆ Приостановление действия сертификата и (или) лицензии и их аннулирование (пп.1,2, Статья 10);

- ◆ Установление общих правил использования воздушного пространства и специально уполномоченных органов (Статья 12);

- ◆ Определение государственных приоритетов в использовании воздушного пространства (Статья 13);

- ◆ Организация использования воздушного пространства (Статья 14);

- ◆ Определение структуры воздушного пространства (Статья 15);

- ◆ Запрещение или ограничение использования воздушного пространства (Статья 17);

- ◆ Контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства (частично) (Статья 18);

- ◆ Государственный контроль за деятельностью в области гражданской авиации (Статьи 28,29,30);

- ◆ Определение перечня объектов Единой системы (Статы 42);

- ◆ Отвод участка земли под объекты Единой системы (п.1, Статья 43);

- ◆ Размещение различных объектов в районе аэродрома (Статья 47);

- ◆ Сертификация объектов Единой системы (Статья 49);

- ◆ Государственный контроль за деятельностью авиационного персонала (п.2, Статья 53);

- ◆ Порядок ведения радиосвязи с воздушным судном (п.2, Статья 71);

- ◆ Использование средств связи общего назначения (Статья 77);

- ◆ Выделение частот радиотехнического обеспечения полетов (п.1, Статья 78);

В соответствии с этим массивом предстоит:

1. Министерству обороны РФ по согласованию с Федеральной авиационной службой России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и представить в Правительство РФ проект Федеральных правил использования воздушного пространства РФ.

2. Министерству обороны РФ, Федеральной авиационной службе России и Министерству экономики РФ по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти после утверждения Федеральных правил использования воздушного пространства РФ представить в Правительство РФ проект Положения о единой системе организации воздушного движения, перечень аэродромов совместного базирования, перечни должностей авиационного персонала и проект постановления, устанавливающего порядок поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов воздушных судов, привлечения авиационных предприятий к проведению поисково-спасательных работ, возмещения расходов на выполнение этих работ, а также проект постановления, устанавливающего порядок проведения расследований, классификации и учета авиационных происшествий или инцидентов.

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

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

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

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

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

- ◆ "Государственное регулирование деятельности в области авиации",
- ◆ "Воздушные суда",
- ◆ "Охрана окружающей среды",
- ◆ "Аэродромы (аэропорты)",
- ◆ "Авиационный персонал",
- ◆ "Метеорологическое обеспечение полетов",
- ◆ "Обеспечение аэронавигационной информацией",
- ◆ "Авиационная электросвязь",
- ◆ "Авиационная радиолокация и навигация",
- ◆ "Организация воздушного движения",
- ◆ "Правила полетов",

- ◆ "Поиск и спасение",
- ◆ "Раследование авиационных происшествий и инцидентов",
- ◆ "Сертификация и аттестация в гражданской авиации",
- ◆ "Лицензирование деятельности в области авиации",
- ◆ "Воздушные перевозки",
- ◆ "Авиационные работы",
- ◆ "Авиационная безопасность (защита авиации от незаконного вмешательства)".

Практически все эти документы, хотя и в различной мере, имеют отношение к предмету исследования настоящего параграфа и наглядно показывают объем нормативно-правового регулирования, который предусмотрен законом для федерального уровня.

4.3. Сфера компетенции субъектов Российской Федерации в области организации воздушного движения

Огромная протяженность территории России и общие требования к наведению порядка (правопорядка) в РФ сегодня особо повышают необходимость федерального регулирования в анализируемой здесь сфере. Но в силу тех же причин, значительный объем полномочий должен быть передан субъектам Федерации, особенно в том, что касается их "воздушных отношений" с соседями. Обсуждается даже вопрос о наделении субъектов РФ правом учреждать свои авиационные органы.

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

Прежде чем дать оценку таким претензиям, целесообразно осуществить хотя бы краткий обзор соответствующего нормативного массива (Положение о Единой системе мы уже рассмотрели).

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

Статья 7 Воздушного кодекса РФ принципиально предусматривает право собственности субъектов РФ на имущество гражданской и экспериментальной авиации, технические средства и другие, предназначенные для обеспечения безопасности полетов воздушных судов, средства (но только в соответствии с законодательством РФ!). Имеется в виду возникновение этого права как права "государственной собственности" в контексте ПС РФ, подразделяющие такую собственность на "федеральную" и "собственность субъектов РФ". [120]

В собственности субъектов может находиться также имущество авиации органов внутренних дел (хотя здесь и не указано правовое основание такого права собственности: закон или другой акт?).

Противоречивость данной статьи состоит в том, что в одном и том же предложении под общую норму о праве "государственной собственности" подпадают и субъекты РФ, как указано выше, и одновременно устанавливается только федеральная собственность на имущество государственной авиации и объекты единой системы организации воздушного движения. Но, как мы неоднократно указывали выше, в Единую систему входит и

соответствующее имущество гражданской авиации (иначе не может быть такой системы). Эта дилемма не разрешена только с образованием Единой системы, у которой практически отсутствует "своя" собственность, отличная от собственности составляющих ее двух секторов.

Согласно Статье 45 Воздушного кодекса РФ строительство и реконструкция... объектов Единой системы должны быть согласованы с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

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

В компетенцию субъектов входит участие в поисковых и аварийно-спасательных операциях, носящее характер обязанности (п.3, Статья 89), в отношении организации соответствующих мер, и права привлекать в этих целях юридических лиц. Такая ситуация может быть связана с темой настоящего параграфа когда орган ОВД, расположенный на территории субъекта РФ, является юридическим лицом.

Вот практически и весь нормативный массив Воздушного кодекса РФ, определяющий объем компетенции субъектов РФ в отношении исследуемой здесь проблематики.

Однако общий законодательный (и в особенности подзаконный) массив в данной области значительно объемнее. В качестве примера можно сделать выборочный анализ, к примеру, Федерального закона "О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ" от 22 января 1997 г.

Согласно указанному закону, к рассматриваемому в данном параграфе предмету относятся такие нормы, как: безвозмездная передача, органам внутренних войск "соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий (Статья 5); .компетенция органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере деятельности внутренних войск (Статья 12); задачи авиационных воинских частей (Статья 21); согласование командующими войсками округа внутренних дел своей работы с Министерством внутренних дел, начальниками главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов РФ (Статья 34); полномочия министерств внутренних дел, начальников главных управлений (управлений) внутренних дел субъектов Российской Федерации (Статья 36). [121]

Полный анализ проблематики данного параграфа может быть очень объемным. [122]

Сбалансированное определение полномочий, прав и обязанностей, ответственности субъектов РФ в данном вопросе должно опираться на приоритет федеральных норм. [123]

ССЫЛКИ

[1]. Крутая Полоса// Российская газета, 28.08.1997.

[2]. Климов В. Трагедия в Иркутске: размышления над версиями// Российская газета, 9.12.1997.

[3]. Российская авиация// Российская газета 26.08.1997.

[4]. Мезенцев А.В. Международно-правовые вопросы управления воздушным движением: автореф.дисс.// Дипломатическая академия, М., 1997.

[5]. Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства СНГ// Московский журнал международного права. 1993 №4 с.19-20.

[6]. Приложение 11 к Чикагской конвенции ("Обслуживание воздушного движения Диспетчерское обслуживание. Обслуживание полетной информацией. Аварийное оповещение"), 1994, июль с. 2.

[7]. Приложение 7 к Чикагской конвенции ("Национальные регистрационные знаки воздушных судов"), 4-е изд., 1981, июль. Определения.

[8]. Приложение 7 к Чикагской конвенции 1944 года. Национальные регистрационные знаки воздушных судов. 4-е изд., 1981, переиздание – 1995.

[9]. AirLawsandTreatiesoftheWorld. Wash. 1905. Vol. 1. p.701

[10]. Стаття 15 Повітряний кодекс України, N 3168 - XII.

[11]. Международное воздушное право. М.: Наука. 1981.Кн. 2. с.6-10.

[12]. Ibid. Vol. I. P. 1330; Vol. 2. p.3032.

[13]. Подакова А. А. Указсоч. с.1.

[14]. Док. ООН А/АС. 105/ С.2/L. 204 от 18 февраля 1997.

[15]. Honig J. The Legal Status of Aircraft. The Hague. 1956. p.35-36.

[16]. USA. Federal Aviation Act of 1958, Sec. .101. Definitions.'- Public Law 85 - 726.

August 23,1958

[17]. Luftverkehrgesetz- Bundesgesetzblatter. 1968.4. Nov. Vol. 1. s. 1113.

[18]. Гуреев С.А. Международное торговое судоходство. М.: Междунар. отношения 1979. с. 183.

[19]. Legue of Nations Treaty Series #2 (1922) Cmd.1609.

[20]. Foglia R.A., Mercado A.R. Derecho aeronautico. Buenos Aires. 1976. p.82.

[21]. Air Laws and Treaties of the World. Wash. 1965. Vol. LP. 766. n Ibid P.277. 21 Ibid. p.766.

[22]. Ibidp. 277.

[23]. Ibidp. 596.

[24]. Ibidp. 277.

[25]. Ibidp. 596.

[26]. Ibidp. 696.

[27]. Мезенцев А.В. Международно-правовые проблемы понятия и сущности управления воздушным движением - В сб.: Проблемы внешних связей гражданской авиации И воздушного прав, М.,1991. с. 78.

[28]. ICAODoc. 9110, ICAOLEXICON, vol. 2. A 85.

[29]. Приложение 11 к Чикагской конвенции, п.п. 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4

[30]. JuglartM, de. TraiteElementairedeDroitAerien, P., 1952. P. 104.; Приложение 11 к Чикагской конвенции, п.2.3.3.

[31]. Словарь международного воздушного права. М., 1988. С. 120; Правила управления воздушным движением над открытым морем. с.27.

[32]. Дежкин В.Н. Некоторые проблемы правового регулирования УВД в обеспечении безопасности и регулярности международных// Л., 1988 с.99.

- [33]. Положение о Единой системе управления воздушным движением СССР, п. 1. Постановление Совета министров СССР, Nsi 126 от 01 декабря 1983 г.
- [34]. Док. ООН А/ АС. IDS / С. 2/Д., 121
- [35]. Травников А.И. Структура воздушного пространства. - Словарь международного воздушного права. с.167.
- [36]. FlightInternational, 1988, vol. 134, Xs 4137.
- [37]. Крыжановский Г.А., Солодухин В.А. Методы оптимизации процессов управления воздушным движением. М., 1978. с.15.
- [38]. Приложение 11 к Чикагской конвенции, п. 2,5.2.1
- [39]. Словарь международного воздушного права, с.151.
- [40]. Воздушный кодекс РФ (1997 год). Ст. 15.
- [41]. Перетерский И.С.. Воздушное право. М.,1923. с.10-12.
- [42]. Чикагская конвенция 1944 года. Ст. 9.
- [43]. Там же. Ст. 9, п."с"
- [44]. Словарь международного воздушного права с.124.
- [45]. ICAODoc. 9426 - AN/924. С. 1-2-3-6, п. 3.3.3.
- [46]. Перетерский И.С. Воздушное право, М.. 1923. С. 10-12; Грабарь В.Э. История воздушного права. - В кн.: Вопросы воздушного права. Вып. 1. М., 1927. с. 51.
- [47]. Словарь международного воздушного права. с. 124; ICAO Doc. 9426-AN/924. С. 1-2-3-5 п. 3.3.2.3.
- [48]. Приложение 11 к Чикагской конвенции, п. 2.17.1; Словарь международного воздушного права. с. 124.
- [49]. ICAO Doc. 9426-AN/924. С. 1-2-3-6, п.п. 3.3.3; 3.3 3.1
- [50]. ICAO Doc. 9424-AN/924. С. 1-2-3-7, п. 3 3.4, Delupis I. International Law and the Independent State. G.B., 1974, Ch. 5. P. 82; Словарь международного воздушного права. С. 47
- [51]. Verplactse].CInternationalLawinVerticalSpace. N.Y., 1960. P. 83; Дежкин В.Н. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года и некоторые вопросы противоправного поведения государств в области международной аэронавигации. // Советский ежегодник международного права. М.,1976; 1978. С 226; Бордунов В.Д., Копылов М.Н. Правовой режим международного воздушного пространства.
- [52]. Клименко Б.М. Право прохода через иностранную территорию. М., 1967
- [53]. Малеев Ю.Н. Указ. соч. с. 60-70.
- [54]. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т.1. с.110
- [55]. Ляхов А. Г. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1986; Фельдман Д.И. Указ, соч. С. 59; Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Указ. соч. с. 32.
- [56]. Малеев Ю.Н., Подберезный В.А. Полет без посадки. М.: МНИМП, 1996. с. 139-172.
- [57]. Кларк Р. Системный подход к проблеме безопасности полетов. - Бюллетень ИКАО, 1986, №3.1С.33.
- [58]. Владыкин А., Крутая полоса. Пока два ведомства выясняют отношения, самолеты продолжают падать //Российская газета, 28.08.1997.

[59]. Постановление Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 № 5615-1 "О программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года";

[60]. На Коллегии ФАС // Воздушный транспорт, №48. Октябрь 1996. с. 10.

[61]. На Коллегии ФАС // Воздушный транспорт. № 48. Октябрь 1996, с.10.

[62]. Федеральное Собрание - Парламент Российской Федерации, Аппарат Государственной Думы. Правила управления. 18 09.1997 г. № 2.2 – 15/317; Постановление Государственной Думы от 02 апреля 1997 г. № 1275-ПГД.

[63]. ICAODoc. 7300/6. Подписана в Чикаго 07 декабря 1944 г. и вступила в силу 04 апреля 1947 г. Участниками Конвенции являются около 190 государств (в том числе, с 1992 г., Россия, как продолжательница бывшего СССР).

[64]. UN Treaty Series, 1961, vol. 523. p. 117.

[65]. Словарьмеждународноговоздушногоправа. с. 52-55.

[66]. Agreement on North Atlantic Ocean Stations. ICAO Doc. 7510 JS/559.

[67]. Agreement on the Joint Financing of Certain Air Navigation Services in Greenland and the Faroe Islands. ICAO Doc. 7726 JS/563.

[68]. Agreement on the Joint Financing of Certain Air Navigation Services in Iceland ICAO Doc. 7727JS/564.

[69]. ICAO Doc. 9384 JS/679, ICAO Doc 93X5 JS/680.

[70]. Лопатин МЛ. Международные проливы и каналы: правовые вопросы. М., 1985

[71]. ICAODoc. 9181LCB/319. P. 6121.

[72]. Например, по Соглашению между Правительством РФ и Правительством Киргизской Республики стороны обязались предоставлять воздушным судам все средства радиосветотехнического, метеорологического и другого обслуживания (Статья 6 Соглашения), а также предоставлять друг другу сведения о воздушных трассах, системах связи и аэронавигационных средствах, об организации УВД//Российская газета. 1996. 13 июня.

[73]. ICAODoc. 9426AN/924. С. II1211.; Малеев Ю.Н. Указ. соч. с.125.

[74]. ICAODoc 9426-AN/924.

[75]. Копылов М.Н. Словарь международного права, с.128.

[76]. Васильев Н.И. Международные авиационные регламенты: юридическая природа и практическое применение: автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1981. с.16.

[77]. Верещагин А.П. Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1971 М.: 1973 с.252-258.

[78]. ICAODoc. 4411. Res. A1-A3. В самой Чикагской конвенции этих определений нет.

[79]. ICAO Doc 8400-ABC/4 (1989).

[80]. ICAO Doc 8168-OPS/611/4 (1993).

[81]. ICAODoc 4444-RAC/501/12(1985).

[82]. ICAODoc 8143-AN/873.

[83]. ICAODoc 7030/4 (1987).

[84]. Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций, с.83.

[85]. ICAODoc 7754/23.

[86]. Гордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н., Принципы правового регулирования управления воздушным движением при международных полетах, М.,1990, с.119.

[87]. АИП/AIP ('Aeronautical Information Publication').

[88]. NOT AM/NOTAM ('noticetoairmen') уведомление (извещение), которое содержит данные о введении в действие, состоянии или изменении аэронавигационного оборудования, обслуживания и правил, а также информацию об опасности, своевременное предупреждение о которых имеет важное значение для персонала, связанного с выполнением полетов.

[89]. ICAODoc 9426-AN/924.

[90]. Верещагин А.Н. Основные проблемы международного воздушного права: автореф. /МГУ. Юридический факультет. М., 1971. с.18.

[91]. Там же. с.19.

[92]. Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Технические регламенты в международном воздушном праве, Советский ежегодник международного права. 1977, с.181.

[93]. Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций, М: Наука. 1989, с.81.

[94]. Бордунов В.Д. Указ. соч. с.83

[95]. Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации. М. 1969. с.63

[96]. Бордунов В.Д. Указ. соч. с.107.

[97]. Верещагин А.Н. Указ. соч. с.98.

[98]. ICAODoc 9587. Приложение 2.

[99]. Верещагин АН. Международная организация гражданской авиации. М, 1969.

[100]. Международное воздушное право, М.: Наука, 1980. Т.1, Гл.8.

[101]. ICAODoc 9626 Раздел 3.7.

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

[103]. Balfour John. European Community Air Law. Butterworths. London, Dublin, Edinburgh. p.136-144

[104]. Постановление Правительства РФ № 583 от 14 мая 1996 г.

[105]. Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ // Московский журнал международного права. 1993. №4. с.14.

[106]. Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ // Московский журнал международного права. 1994. №3. с.106.

[107]. Там же, с.107.

[108]. Лазарев М.И. Конверсия военных баз и гражданские объекты // Московский журнал международного права. 1991. № 1, с. 33.

[109]. Лазарев М.И. Указ. соч. с.33.

[110]. Лазарев М.И. Указ. соч. с.34.

[111]. Лазарев М.И. Указ. соч. с.35.

[112]. Киреев М.П. Проекты законодательного регулирования и осуществления конверсии в западных странах. Советское государство и право. 1990. №7. С.102-111; Лазарев М.И. Разоружение возможно. О создании Фонда помощи конверсии военно-промышленного производства в гражданское и о принятии гарантийной программы сбыта продукции конверсионных предприятий. М., 1988.

[113]. Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. №605.

[114]. Категов А.С., Малеев Ю.Н. Правовые вопросы Организации воздушного движения в Российской Федерации//Международное право. М. 1998. №1.

[115]. Группа TARTAR создана в 1994 г. во время 36-й Конференции Европейской группы аэронавигационного планирования (EANPG) как необходимое средство для введения более коротких маршрутов в Российской Федерации (имеются в виду транссибирские и трансазиатские маршруты) (См.: ROSAERONAVIGATSIANEWS. N 0, DecemberT994, P. 2).

[116]. Фельдман Д.И. Система международного права. Казань, 1983. с.59, Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Указ. Соч. с. 32; Ляхов А.Г. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации: автореф., М., 1986, Усенко Е.Т. О системе международного права. Советское государство и право, 1988, №4. с. 121-122.

[117]. ICAODoc 9426-AN/924. AirTrafficPlanningManual. Разграничение функций органов ОВД в данном случае на основе технических и эксплуатационных соображений без абсолютизации государственных границ зачастую вызвано особенностями рельефа земной поверхности, когда, например, горный массив на границе не позволяет органу ОВД одного государства управлять движением воздушного судна, хотя полет и происходит на "своей" территории.

[118]. ICAODoc. 9495. Res. A26-8. Добавление "N", п.4. В данном сводном заявлении ИКАО о постоянной политике и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации, рекомендуется Совету ИКАО "поощрять государства, обеспечивающие обслуживание воздушного движения над открытым морем, вступать ... в соглашения с соответствующими государствами, обеспечивающими обслуживание воздушного движения в примыкающих воздушных пространствах, для того, чтобы в случае невозможности обеспечения требуемого обслуживания воздушного движения над открытым морем существовали запасные планы, которые могут потребовать временного изменения границ воздушного пространства ОВД и будут осуществляться с одобрения Совета ИКАО до тех пор, пока не будет возобновлено первоначальное обслуживание".

[119]. Настоящий Кодекс, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, федеральные правила использования воздушного пространства, федеральные авиационные правила, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ".

[120]. Гражданский кодекс РФ. Ч.1. Статья 214. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 1996.

[121]. Федеральный закон "О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ" от 22 января 1997 г. собрание законодательства РФ. 1997, №6. Ст.711.

[122]. Постановление Правительства РФ от 30 апреля 1993 г. №403 "О модернизации единой системы организации воздушного движения РФ"; Постановление Правительства РФ от 23 июля 1993 г № "О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением РФ"; Постановление Правительства РФ от 24 января 1994 г. №37 "О типовом соглашении между Минобороны РФ и Минобороны государств бывших республик Союза ССР об организации приема, аэродромно-технического обеспечения и охраны военных воздушных судов"; Постановление Правительства РФ от 06 октября 1994 г. №1148 "О системе управления воздушным движением РФ"; Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г №338 "О развитии и деятельности в Российской Федерации авиации общего назначения"; Постановление Правительства от 03 мая 1994 г. №434 "О совершенствовании функционирования и развития системы органов воздушного движения Российской Федерации".

[123] См. подробнее: На Коллегии ФАС// Воздушный транспорт. № 48. Октябрь 1997, Кому в СНГ летать хорошо? Там же; Травников ЛИ Прогноз падения// Известия. 1997. № 114; Одобрена навигационная спутниковая программа// Российские вести. 1997, 3 окт.; Кучеренко В. Кто уступит Космос, тот потеряет время// Российская газета 1997, 3 окт.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативные документы РФ

1. Воздушный Кодекс РФ. Утвержден Федеральным Законом РФ № 60-ФЗ от 19 марта 1997г,- М: Издательство "Ось-89", 1997. - 64 с.
2. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 525. - Сборник законодательства РФ. № 18, 29 апреля 1996 г., ст. 2169.
- 3.Постановление Правительства РФ от-14 мая 1996 г. № 583. - Сборник законодательства РФ. № 21,20 мая 1996 г., ст. 2510.
4. Положение о Единой системе управления воздушным движением СССР. Утверждено постановлением Совета министров СССР от 01 декабря 1983 г. № 1126.
5. Постановление Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. № 5615-1 "О программе развития гражданской авиационной техники России до 2000 года".
6. Указ Президента РФ от 05 мая 1992 г. № 439 "О мерах по выполнению межправительственного соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства на территории Российской Федерации".
7. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 1991г. «Об утверждении Положения о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта РФ".
8. Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 11 июня 1992 г. № 399 "О создании региональных управлений воздушного транспорта".
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1993 г. № 403 "О модернизации единой системы организации воздушного движения Российской Федерации".
10. Постановление Правительства РФ от 23 июля 1993 г. № 698 "О совершенствовании системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением Российской Федерации".
11. Постановление Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 37 "О типовом соглашении между Минобороны РФ и Минобороны государств -бывших республик Союза

ССР об организации приема, аэродромно-технического обеспечения и охраны военных воздушных судов",

12. Постановление Правительства РФ от 06 октября 1994 г. № .1148 "О системе управления воздушным движением Российской Федерации".

13. Указ Президента РФ от 15 марта 1993 г. № 338 "О развитии и деятельности в Российской Федерации авиации общего назначения".

14. Постановление Правительства РФ от 03 мая 1994 г. № 434 "О совершенствовании функционирования и развития системы органов воздушного движения Российской Федерации".

15. Ташкентское соглашение от 15 мая 1992 г, "Об использовании воздушного пространства".

16. Постановление Государственной Думы от 02 апреля 1997 г. № 1275 -НГД.

Документы ИКАО

1. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. - ICAO Doc. 7300/6 (1980/93). 6-е издание. Переиздана в ноябре 1993 г.

1) Приложение 2. Правила полетов. 9-е издание, июль 1990 г. Переиздано в марте 1994 г.

2) Приложение 7. Национальные регистрационные знаки воздушных судов. 4-е издание, июль 1981 г. Переиздано в сентябре 1995 г.

3) Приложение 10. Авиационная электросвязь. В 4 т. Т. 1 - 4-е издание, апрель 1985 г. Т. II - 5-е издание, июль 1995 г. Т. III - 1-е издание, июль 1995 г. Т. IV - 1-е издание, июль 1995 г.

4) Приложение 11. Обслуживание воздушного движения. 10-е издание, июль 1994 г.

5) Приложение 15. Службы аэронавигационной информации. 9-е издание, июль 1994 г,

2. ICAO Doc. 7300/6.

3. ICAODoc. 7510-JS/559.

4. ICAO Doc. 7725-JS/562.

5. ICAODoc. 7726-JS/563.

6. ICAO Doc. 7727-JS/564.

7. ICAO Doc. 9110. ICAO LEXICON, vol. 2, A85.

8. ICAODoc. 9384-JS/679.

9. ICAO Doc. 9385-JS/680.

10. ICAO Doc. 9634.

11. ICAO Doc. 9635.

12. ICAO Doc. 8400-ABC/4. Сокращения и коды ИКАО. 4-е издание, 1989 г. Переиздан в сентябре 1995 г.

13. ICAODoc. 8168-OPS/6U/4. Производство полетов воздушных судов. В 2 т. 4-е издание, 1993 г.

14. ICAO Doc. 4444-RAC/501/12. Правила полетов и обслуживание воздушного движения. 12-е издание, 1985 г. Переиздан в марте 1994 г.
15. ICAO Doc. 7605-MET/526/5. Метеорология. Спецификация для метеорологического обслуживания международной авионавигации 5-е издание.
16. ICAO Doc. 7030/4, Дополнительные региональные правила. 4-е издание. 1987 г. Переиздан в августе 1995 г.
17. ICAO Doc. 8143-AN/873.
18. ICAO Doc. 8144-AN/874/2.
19. ICAO Doc. 8144-AN/874/4.
20. ICAO Doc. 9426-AN/924. Руководство по планированию обслуживания воздушного движения. 1-е (временное) издание, 1984 г. Переиздано в ноябре 1992г.
21. ICAO Doc. 7474/26. 26-е издание, 1989 г.
22. ICAO Doc. 8733/14. 14-е издание, 1991 г.
23. ICAO Doc, 7754/23. 23-е издание, 1985 г.
24. ICAO Doc. 8700/15. 15-е издание, 1989 г.
25. ICAO Doc 8755/13. 13-е издание, октябрь 1990 г.

Учебники и учебные пособия

1. Верещагин АН. Международное воздушное право/ Проблемы международно-правового регулирования воздушных сообщений. М.: Международные отношения, 1996. - 199 с.
2. Волков ММ. Основные принципы правового регулирования деятельности гражданской авиации: Учебное пособие. Л.: ОЛАГА, 1972. - 34 с.
3. Горлач Л.В., Кальченко А.Г., Шило В.И., Балясников В.В. Основы организации летной работы и безопасность полетов: Учебное пособие для средних специальных учебных заведений. М.: Транспорт, 1988. - 272 с.
4. Грязнов В.С., Малеев Ю.Н. Правовые основы международных воздушных сообщений: Учебное пособие. М.: МИИГА, 1987. - 120 с.
5. Дежкин В.Н., Актуальные проблемы международного воздушного права: Учебное пособие. Л.: ОЛАГА, 1986. - 65 с.
6. Зубков Б.В., Минаев Е.Р. Основы безопасности полетов: Учебное пособие для специальных учебных заведений. М.: Транспорт, 1987. - 143 с.
7. Копылов МП, Основы международно-правовых знаний: Учебное пособие. М: УДИ, 1986. - 49 с.
8. Крыжановский ГА. Теоретические основы управления воздушным движением: Учебное пособие. Л.: ОЛАГА, 1976. Ч. 1. - 87 с. Ч. 2. - 89 с.
9. Международное право: Учебник. 5-е издание, переработанное и дополненное. Ответственный редактор Ф.И. Кожевников. М.: Международные отношения, 1987. - 592 с.
10. Международное воздушное право. Под редакцией А.П. Мовчана. М.: Наука, 1980 Книга 1.-351 с.

11. Международное воздушное право. Под редакцией А.П. Мовчана и О.И. Садикова. М.: Наука, 1981. Книга 2. - 366 с.

12. Организация управления воздушным движением. Основы организации УВД: Учебное пособие. Под редакцией Г.А. Крыжановского. Л.: ОЛАГА, 1978. - 84 с.

13. Остроумов Н.Н. Правовое регулирование воздушного транспорта: Учебное пособие. Ответственный редактор Абова Т.Е. М.: МГИМО, 1989. -82 с.

14. Советское воздушное право / А.И. Котов, Н.Н. Остроумов, М.М. Волков и др.; Под общей редакцией Н.Н. Остроумова. М.: Воздушный транспорт, 1990.-279 с.

15. Перетерский И С. Воздушное право. Издание 2-е, исправленное и дополненное. М.: Вестник воздушного флота, 1923. - 140 с.

Словари, справочники и сборники нормативных актов

1. Автоматизированные системы управления воздушным движением: Справочник. Под редакцией В.И. Савицкого. М.: Транспорт, 1986. - 192 с.

2. Словарь международного воздушного права. Ответственный редактор Ю.Н. Малеев, М.: Международные отношения, 1988.-192 е.

3. Терминологический справочник по воздушному праву. Составитель Щебров АС. М.: ЦРИО, 1988.

4. UN treaty Series, 1961-1962, vol. 418, N 6022.

5. UN Treaty Series, 1961, vol. 523.

6. ICAO Doc. 918WLCB/319.

Специальная литература

1. Актуальные вопросы международного воздушного права. Под редакцией А.С.Пирадова. М.: Международные отношения, 1973. - 200 с.

2. Бекашев К.А. Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ): правовой статус и основные направления деятельности/ Актуальные вопросы теории современного международного права: Сборник научных трудов. Ответственный редактор Г.М. Мелков. М.: ВЮЗИ, 1985. С. 35-43,

3. Бордунов В Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. Ответственный редактор Ю.Н. Малеев. М.: Наука, 1989. -165с.

4. Бордунов В.Д. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации. - В сборнике: Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право. М.: ИГПАН СССР, 1987. С. 90 -95.

5. Бордунов В.Д., Котов Л.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М : Наука, 1988. - 209 с.

6. Бочкарев В. Авиационная Подвижная Спутниковая Служба (АСС) Международной Организации ИНМАРСАТ. Доклад на Конференции "Небо сотрудичества - 2". Новосибирск, 1992. - Материалы Конференции.

7. Верещагин АН. Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Лекция дня работников гражданской авиации М.: ГосНИИ ГА, 1969.-40 с.

8. Верещагин АН. Юридическая природа и особенности технических

норм в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1973. С. 252-255.

9. Гриббин У. Дж. Авиационная спутниковая связь - новые порождаемые смелостью решений возможности. Бюллетень ИКАО, 1988, №1

10. Жуков Г.П., Василевская Э.Г., Лукин П.И. Правовые аспекты использования УК искусственных спутников для целей метеорологии и радиосвязи. Ответственный редактор Н.А. Ушаков, М.: Наука, 1970. - 172 с.

11. Гуреев С.А, Дежкин В.Н. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и международная аэронавигация// Советское государство и право. М.: Наука, 1986, № 11. С. 69-81.

12. Даниленко Г.М. Граница между воздушным и космическим пространством в современном международном праве. Советское государство и право. М.: Наука, 1984, К» 9. С. 71-79.

13. Дежкин В.Н. Источники международного аэронавигационного права/ Известия высших учебных заведений. Правоведение. Л.: ЛГУ, 1990, № 5. С. 99-105.

14. Дежкин В.Н. Некоторые проблемы правового регулирования УВД в обеспечении безопасности и регулярности международных полетов. - В сборнике: Оптимизация процессов организации УВД, Межвузовский тематический сборник научных трудов. Под редакцией Г.А. Крыжановского. Л.: ОЛАГА, 1988. С. 98-101

15. Копылов М.Н. Юридическая природа воздушного пространства над открытым морем. - В сборнике научных трудов: Актуальные проблемы современного воздушного права: Международно-правовые проблемы территории. М.: МГИМО МИД СССР, 1980. С. 35 - 50.

16. Крыжановский Г.А., Солодухин В.А. Методы оптимизации процессов управления воздушным движением. М.: Транспорт, 1978. - 152 с.

17. Лахтин В.Л. Проблема суверенитета государств на воздушное пространство/Международная жизнь. М.: НКВД, 1928, Кs 1. С. 57-73.

18. Лопатин МЛ. Международные проливы и каналы: правовые вопросы. М.: Международные отношения, 1985. - 165.

19. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право/Вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. -239 с.

20. Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Технические регламенты в международном воздушном праве/ Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1979. С. 172-185.

21. Малеев Ю.Н., Копылов М.Н. О правовом содержании понятия "воздушное пространство"/ Советский ежегодник международного права, 1976. М.: Наука, 1978. С. 93-102.

22. Малеев Ю.Н., Подберезный В.А. Полет без посадки. М.: Московский независимый институт международного права, 1996. - 181 с.

23. Мезенцев А.В, Международно-правовые проблемы использования космической техники для целей управления воздушным движением. - В сборнике научных трудов НИИ ГА: Проблемы внешних связей гражданской авиации и воздушного права. М.: ГосНИИ ГА, 1989. Вып. 284. С. 50-56.

24. Мезенцев А.В. Международно-правовые проблемы понятия и сущности управления воздушным движением. - В сборнике научных трудов НИИ гражданской

авиации: Проблемы внешних связей гражданской авиации и воздушного права. М.: ГосНИИ ГА, 1991. Вып. 301. С. 78-85.

25. Мезенцев А.В. Принципы правового регулирования управления воздушным движением при международных полетах. - В сборнике научных трудов: Роль международного права в современной политике. Под редакцией Колосова Ю.М., Кривчиковой Э.С., Малеева Ю.Н. М.: МГИМО, 1990. С. 114-128.

26. Мезенцев А.В., Горелова Г.К. Разграничение воздушного пространства как составной элемент организации управления воздушным движением (Международно-правовые вопросы), - В сборнике научных трудов НИИ ГА: Проблемы внешних связей гражданской авиации и воздушного права. М.: ГосНИИ ГА, 1991. Вып. 301. С. 85-93.

27. Моравецкий В. Функции международной организации. Перевод с польского. Под редакцией Г.И. Морозова. М.; Прогресс, 1976. - 384 с.

28. Организация управления воздушным движением/ Под редакцией Г.А. Крыжановского. М.: Транспорт, 1988. -264 с.

29. Правила управления воздушным движением над открытым морем (в помощь специалистам органов УВД). Подготовлены канд. юрид. наук А.И. Котовым. М.: Воздушный транспорт, 1987. - 56 с.

30. Пушкина М.А. Научно-технический прогресс и унификация международно-правовых норм, регулирующих ответственность органов обслуживания воздушного движения. - В сборнике: Международное сотрудничество и научно - технический прогресс в гражданской авиации М : Воздушный транспорт, 1981. С. 139-144.

31. Пушкина М.А Организация органов обслуживания воздушного движения в США. - В книге: Наука и техника гражданской авиации: Научно-технич. рефератов сб. ГосНИИ ГА. Сер.: Международное сотрудничество. М.: ЦНТИ ГА, 1978. Вып. 2 С. 15-19.

32. Сапрыкин ФИ. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств - участников СНГ // Московский журнал международного права. М : Международные отношения, 1993, № 4. С 14-23.

33. Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М: Транспорт, 1986. - 287 с.

34. Управление воздушным движением / Т.Г. Анодина, С.В. Володин, В.П. Куранов, В.И. Мокшанов. М : Транспорт, 1988 - 229 с.

35. Усенко В.Т. О системе международного права // Советское государство и право М.: Наука, 1988, N 4: С. И7-126.

36. Филд А. Международная практика организации и обслуживания воздушного движения / Перевод с английского. Под редакцией Л К. Щербакова. М.: Транспорт, 1989. - 256 с.

37. Шелковников В.Г., Зобов Н.Ф. Опыт внедрения стандартов и рекомендаций ИКАО в практику УВД гражданской авиации СССР. - В сборнике: Оптимизация процессов организации УВД. Межвузовский тематический сборник научных трудов. Под редакцией Г.А. Крыжановского. Л: ОЛАГА, 1988. С. 3-7

38. Air traffic control in Eastern Europe. - Airport Forum. 1986, vol. 16, N 3 P. 24, 26,28, 30.

39. Air traffic control in Europe. A review of existing and planned ATC services. - Interavia, 1967, vol. 22, N 7. P. 1023-1025

40. ASECNA works for 14 African countries. - Airport Forum, 1982, vol. 11, N3.P. 43.

41. Barnes L., MacDonald W. Search for the Legal Liability of Air Traffic Controllers. - The Transportation Law Journal. Atlanta (USA), 1970, July, vol. 2, N2. P. 187-247.
42. Bartolucci L. 11 controllo del traffico aereo. - Prospettive. - Rivista aeronautica, 1979, N 2. P 22.
43. Balfour John. European Community Air Law - Butterworths. London, Dublin, Edinburgh P. 136-144
44. Belanger R G. L'evolution du controle aerien. - Aviation magazine 1976 N692, P. 69-71.
45. Bosseler C International problems of air traffic control and possible solutions - Journal of Air Law and Commerce. Texas, 1968. Vol. 34, N 3. f». 467-472.
46. Buergenthal T. Law - making in (he International Civil Aviation Organization. Syracuse (N.Y.), 1969. - 247 p.
47. Bulin R. Eurocontrol Eleven European States Now Participate in this Cooperative ATC Service. - ICAO Bulletin, 1975, vol. 30, N. 3.
48. Burton C.P Highlights of ATC history 1945-1956 - Journal of Air Traffic Control; 1.985, vol. 27. N. 4.P. 25-29.
49. Denmark H W. Early History of ATC in the U.S. Armed forces,- Journal of Air Traffic Control, 1986, vol. 28, N 3. P. 31-37.
50. Faujas A. A new start for air traffic control in Africa. Out of the red ASECNA style. - Institut du Transport Aerien Magazine P., 1991, January/March, N65. P. 25-26.
51. Goetzinger Y. La Convention intenationale de cooperation pour la securite de la navigation aerinne. Eurocontrol. - Revue du Secretariat General de l'aviation civile. P., 1974, N 150. P. 127-134.
52. Ililsher G. EurocontroFs first 25 years, - Airport Forum, f986, vol. 16, N 3.P. 30-32, 34-35.
53. Jiiglart M. dc. Traite de Droit Aerien. Vol T, 2nd edition, revised by E. du Pontavice, D De la Rochere and G.M. Miller. P, 1989. - 1340 p.
54. Koshio f. Aeronautical connmmieation, navigation and surveillance into the next century. - Navigation, 1987 N. 93. P. 101-110.
55. Leveque M. J. Curocoftrol: A practical application of international cooperation: -The Controller, 1982, vol. 2l, N 2. P. p.13-17.
56. Magdelenat J. - L. INMARSAT and the satellites for air navigation services Air Law Deventer: Kluwer, 1987, vol. XII. N 6. P. 266-281.
57. Milde M Legal Aspects of Future Air Navigation Systems. - Annals of Air and Space Law, 1987, vol. 95.
58. Smit S. International Air Traffic Control: will it survive? - Journal of Air Traffic Control, vol. 24, N. 3. P. 16-18.

Авторефераты

1. Васильев Н.И. Международные авиационные регламенты: Юридическая природа и практическое применение: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / ИГНЛ11 ЛИ СССР. М., 1981. - 19 с.
2. Верещагин А.Н. Международно-правовое регулирование воздушных сообщений: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / МГУ. Юридический факультет. М., 1964. - 18 с.

3. Верещагин А. П. Основные проблемы международного воздушного права: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата / МГУ. Юридический факультет. М, 1971. -30 с.
4. Воскобойникова М.А. Интеграция гражданской авиации (международно-правовые вопросы): Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / МГИМО (Университет) МИД РФ. М 1996
5. Гнатюк В.В. Международно-правовые вопросы оказания помощи воздушным судам, терпящим бедствие: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук/Дипломатическая академия МИД СССР. М, 1987. - 17 с.
6. Дежкин В.Н. Правовое регулирование международной аэронавигации: Автореферат дисс. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата /ЛГУ. Л., 1988. - 42 с.
7. Зиневич А.В. Правовая регламентация нерегулярных международных полетов гражданских ВОЗДУШНЫХ СУДОВ: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / МГИМО МИД СССР. М, 1978. - 23 с.
8. Копылов М.Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук/ МГИМО МИД СССР. М., 1980. - 25 с.
9. Котов Л.И. Режим воздушного пространства и правовая регламентация международных полетов: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1959. - 17'с.
10. Ляхов А.Г. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук / ИГПАН. М., 1986.-20 с.
11. Малеев Ю.Н. Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства: Автореферат дисс. . д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата ИГПАН. М., 1987. -45 с.
12. Подаков А.А. Международно-правовые аспекты использования перспективных аэрокосмических объектов: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук/ Дипломатическая академия МИД РФ, М., 1996. - 16 с.
13. Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств - участников СНГ: Автореферат дисс.... канд. юрид. наук / Дипломатическая академия МИД РФ. М., 1996. - 23 с.
14. Смирнов Ю.М. Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного права: Автореферат дисс.... канд. юрид. наук /Дипломатическая академия МИД СССР. М., 1983. - 20 с.
15. Эмин В.Г. Проблема высотного предела государственного суверенитета: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук/ИГПАН. М., 1970. - 18 с.
16. Мезенцев А.В. Международно-правовые вопросы управления воздушным движением: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук /Дипломатическая академия МИД РФ. М., 1997. - 16 с.