

УДК 347.823: 341

ПОЛЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ НАД ОТКРЫТЫМ МОРЕМ: ОСОБЕННОСТИ МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОГО И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

М.М. СТРЕБКОВ

Статья представлена доктором исторических наук Пивоваровым Ю.Ф.

В статье рассматриваются основные подходы к регулированию полетов государственных воздушных судов над открытым морем в международном и российском праве. Раскрываются особенности международно-правового режима различных видов полетов, указываются существующие недостатки в их регулировании. Автор делает вывод о необходимости заключения многостороннего международного договора в соответствующей области международных правоотношений.

Ключевые слова: открытое море, государственные воздушные суда, унификация правил полетов.

Основы современного правового режима полетов государственных воздушных судов над открытым морем закладывались еще в середине прошлого столетия. В то время в силу ряда объективных обстоятельств государства не считали возможным каким-либо образом ограничивать свободу полетов своей военной, таможенной, полицейской авиации над бескрайними просторами Мирового океана. С учетом того, что интенсивность полетов гражданских воздушных судов в этом районе была не велика, такой подход к регулированию полетов особых проблем не вызывал. Однако стремительное развитие авиационной техники и, соответственно, интенсивный рост объемов воздушных перевозок, других видов деятельности над открытым морем потребовали внесения корректив в сложившийся порядок.

В рамках настоящей статьи кратко рассмотрим основные подходы к регулированию полетов государственных воздушных судов над открытым морем в международном и российском праве.

Международно-правовой режим полетов воздушных судов над открытым морем основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, центральное место среди которых занимают положения Чикагской конвенции 1944 года «О международной гражданской авиации» и Приложения к ней. Помимо прочего, в указанном соглашении закреплены обязательства договаривающихся государств «поддерживать максимально возможное единообразие» правил полетов своих воздушных судов и правил, «устанавливаемых время от времени на основании настоящей Конвенции» (ст. 12), обязательства «сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур ..., касающихся воздушных судов ..., по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать её» (ст. 37) и т.д. Для решения указанной задачи по соглашению сторон «ИКАО принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, касающиеся ... правил полетов и практики управления воздушным движением, а также ряд других вопросов, какие время от времени могут оказаться целесообразными», при этом указывается, что «над открытым морем действующими являются правила, устанавливаемые в соответствии с настоящей Конвенцией» (ст. 12), т.е. в рамках ИКАО.

Однако Чикагская конвенция не применяется к государственным воздушным судам (п.а ст. 3), хотя ее участники и обязались «при установлении правил для своих государственных воздушных судов обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов» (п.д ст.3). Вместе с тем под эгидой Международной организации гражданской

авиации был принят ряд документов, в той или иной степени относящихся к государственной авиации. Их общий итог можно свести к следующему. Правила и процедуры, устанавливаемые государствами-членами ИКАО для регулирования полетов своих государственных воздушных судов над открытым морем, должны обеспечивать, чтобы такие полеты не ставили под угрозу безопасность, регулярность и эффективность полетов международной гражданской авиации и чтобы они, насколько практически возможно, выполнялись с учетом правил полетов, разрабатываемых и принимаемых в соответствии с Чикагской конвенцией¹.

В какой степени распространяется международно-правовой режим, базирующийся на положениях Чикагской конвенции, на полеты государственных воздушных судов?

В специальной и научной литературе по этому поводу высказываются различные точки зрения. Часть юристов-международников считает, что автоматическое распространение правил полетов ИКАО на государственную авиацию недопустимо, другие же, обращая внимание на необходимость обеспечения безопасности полетов, говорят об их единообразии².

Особенности международно-правового режима полетов государственных воздушных судов над открытым морем, степень его соответствия правилам, устанавливаемым в рамках ИКАО, напрямую зависят от особенностей предназначения государственной авиации и специфики выполнения полетов.

Государственные воздушные суда в воздушном пространстве открытого моря в мирное время решают следующие задачи: осуществление воздушных перевозок пассажиров и грузов; несение боевого дежурства по охране государственной границы с воздуха; ведение воздушной разведки; сопровождение кораблей; проведение учебных стрельб и пусков ракет; демонстрация военного присутствия, выполнение специальных заданий и т.д. Нами назван далеко не полный перечень, но даже из перечисленного видно, что задачи, решаемые государственными воздушными судами, не присущи иным пользователям воздушного пространства. И именно особенность стоящих перед государственными воздушными судами задач в первую очередь определяет специфический характер полетов, а также требования к порядку их осуществления.

Каким образом организовано воздушное движение над открытым морем гражданской авиации? Основу международно-правового режима полетов воздушных судов над открытым морем составляет принцип свободы полетов. В то же время необходимость интенсивного использования воздушного пространства большим количеством летательных аппаратов разных стран, повышения пропускной способности с учетом обеспечения их безопасности, эффективности и экономичности явились причиной особой организации полетов над открытым морем – организации воздушного движения (ОрВД). Организация воздушного движения осуществляется путем установления на согласованной основе системы постоянных и временных маршрутов полетов воздушных судов, в границах которых осуществляются различные виды обслуживания воздушного движения.

Основная часть международных полетов гражданской авиации осуществляется как раз на маршрутах ОрВД. Такому полету предшествует подача плана полета и получение диспетчерского разрешения на его выполнение. Дальнейшее выполнение полета осуществляется в соответствии с планом полета и полученным диспетчерским разрешением.

Насколько такой порядок приемлем для государственной авиации?

Надо сказать, что полеты государственных воздушных судов на различные авиашоу, в целях перевозки пассажиров и грузов, для обеспечения официальных визитов руководителей государств осуществляются, как правило, в районах интенсивного воздушного движения гражданских судов. Они также как и гражданские воздушные суда нуждаются в услугах органов

¹ См., например: ICAO Doc. 9495. А. 26-8. Добавление «Р», п. 2.

² Бордунов В.Д. Международное воздушное право: Учеб. пособие. – М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2007. – С. 98-104; Тарханов И. Е., Михалев В. Н. Международное морское и воздушное право. – Л.: ВМА, 1987. – С. 42; Международное воздушное право. Кн. 1. – М.: Наука, 1980. – С. 119-120.

ОрВД. По своему характеру эта группа полетов государственных воздушных судов соответствует категории международных полетов, осуществляемых гражданскими судами. Поэтому такие полеты не только могут, но и должны проводиться в строгом соответствии с действующими в конкретном районе воздушного пространства над открытым морем правилами полетов гражданской авиации. И такая обычно-правовая норма уже сложилась в современном международном воздушном праве.

Однако указанный международно-правовой режим приемлем не для всех категорий полетов государственных воздушных судов. Полеты, связанные с ведением воздушной разведки, несением боевого дежурства и т.п., характеризуются рядом особенностей. Организация таких полетов помимо безопасности их выполнения должна обеспечивать скрытное решение поставленной задачи. Такие полеты не могут выполняться по правилам полетов гражданской авиации, даже если их часть проходит по маршрутам ОрВД.

Регулирование этой категории полетов с международно-правовой точки зрения носит несколько иной характер. В рамках международных соглашений регламентируются так называемые «опасные действия», выполнение которых во избежание инцидентов не допускается. К ним отнесены имитация атак или имитация применения оружия, пуски сигнальных ракет, использование прожекторов или других мощных средств в отношении самолетов другой стороны, выполнение различных пилотажных фигур над кораблями и в непосредственной близости от самолетов, опасное сближение и т.д. В основе этих правил положен принцип величайшей осторожности и благоразумности³.

Актуальность такого подхода подтверждается практикой. В 2001 году в воздушном пространстве над Южно-Китайским морем в результате опасных маневров произошло столкновение самолета EP-3 ВМС США, осуществлявшего ведение разведки, и истребителя ВВС Китая, пытавшегося воспрепятствовать соответствующей деятельности. В результате столкновения оба самолета получили значительные повреждения. Американский самолет совершил экстренную посадку на территории КНР, а китайский летчик погиб.

Такие полеты должны выполняться, как правило, за пределами районов интенсивного воздушного движения, с учетом правил полетов гражданских воздушных судов. Действия государственных воздушных судов не должны ставить под угрозу безопасность других пользователей воздушного пространства.

Особую группу составляют полеты, представляющие повышенную опасность для международной авиации. К ним относятся полеты, связанные с пусками ракет, проведением стрельб, военных маневров, испытания новых образцов вооружения и военной техники, групповые полеты и т.д. Известно немало случаев, когда в результате вышеперечисленных действий страдали иные пользователи открытого моря и воздушного пространства над ним. В 1981 году во время учений в Южно-Китайском море американские самолеты ошибочно приняли гонконгские рыболовецкие суда за макеты и подвергли их бомбардировке⁴. В 2001 году во время проведения учебных стрельб ПВО Украины был сбит российский пассажирский самолет Ту-154М, следовавший по маршруту Тель-Авив – Новосибирск.

Общепризнанным положением является обязанность государств выполнять потенциально опасные по своему характеру полеты в специально оговоренных районах воздушного пространства – опасных зонах. Признается, что некоторые полеты государственных воздушных судов неизбежно влекут за собой несоблюдение правил воздушного движения. Для полетов крупных подразделений либо проведения иных военных воздушных операций предусматривается временное выделение отдельных районов воздушного пространства на фиксированной или вре-

³ Сборник международных договоров СССР: Вып. XLV. – М.: Междунар. отношения, 1981. – С. 320.

⁴ Нарушение США норм международного права / М.М. Аваков, Ю.М. Мельников, Ю.М. Рыбаков и др. – М.: Междунар. отношения, 1984. – С. 94.

менной основе⁵. Обязанность информирования об их установлении лежит на государствах, деятельность которых создает потенциальную опасность. Всякие приготовления к такой деятельности, как указывается в Приложении 11, следует согласовывать с полномочными государственными органами, обеспечивающими ОрВД, чтобы свести к минимуму помехи нормальному производству полетов и в то же время избежать опасности для воздушных судов (п. 2.17.1 Приложение 11).

Следующую группу составляют полеты государственных воздушных судов, связанные с преследованием по горячим следам, осмотром и задержанием (захватом).

Правомерность преследования по горячим следам и порядок его осуществления зависят в основном от двух факторов: от существа действий, совершаемых судном нарушителем и от правового режима тех районов воздушного пространства, где осуществляется преследование. В соответствии со ст. 111 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года преследование по горячим следам может быть предпринято военным воздушным судном в том случае, если компетентные власти прибрежного государства имеют достаточные основания считать, что иностранное судно нарушило законы и правила этого государства. Само преследование должно начаться тогда, когда иностранное судно находится во внутренних водах, в архипелажных водах, в территориальном море, в прилегающей или экономической зонах преследующего государства, только после подачи зрительного или звукового сигнала об остановке с дистанции, позволяющей судну нарушителю его увидеть или услышать, причем не требуется, чтобы военное воздушное судно, отдающее приказ, само находилось в указанных районах. Преследование должно носить активный, непрерывный характер, может быть продолжено в открытом море иным воздушным судном прибрежного государства, прибывшим для продолжения преследования, и прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальное море своей страны либо третьего государства. При этом государственное воздушное судно, осуществляющее преследование, должно иметь четкие внешние знаки, позволяющие опознать его как состоящее на правительственной службе и уполномоченное для этой цели.

Преследующее воздушное судно должно поставить в известность соответствующий орган, ответственный за обслуживание воздушного движения, об осуществлении преследования. Преследование не должно ставить под угрозу полеты других пользователей воздушного пространства и по мере возможности должно осуществляться во взаимодействии с органом ОВД с учетом правил полетов, действующих в конкретном районе воздушного пространства.

Некоторые ограничения свободы полетов над открытым морем касаются государственных воздушных судов с ядерным оружием на борту. В 1958 году был подписан «Договор о безъядерной зоне южной части Тихого океана» (Раротонга 1958 года), участники которого обязались «не владеть и не осуществлять контроль над любым ядерным взрывным устройством в любой форме в пределах безъядерной зоны южной части Тихого океана» (ст. 2). Исходя из положений этого документа, полет государственного воздушного судна с ядерным оружием на борту в указанных районах открытого моря запрещен.

От рассмотрения особенностей регулирования полетов государственных воздушных судов над открытым морем в международном праве перейдем к праву национальному. Надо отметить, что в национальном воздушном праве во многом отражаются тенденции развития современного международного воздушного права.

Основу отечественного воздушного законодательства составляют Воздушный кодекс РФ, федеральные правила использования воздушного пространства и целый ряд федеральных авиационных правил. Однако детальная регламентация правил полетов государственных воздушных судов осуществляется в специализированных актах соответствующих ведомств. В соответствии с п.2 Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации⁶

⁵ ICAO Doc. 4444-RAC/501/12, п. 6.1, 2, 3.

⁶ Приказ Минобороны РФ от 24 сентября 2004 г. № 275 "Об утверждении Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации".

для государственной авиации разрешается разрабатывать служебные документы, учитывающие специфику их работы и уточняющие порядок производства полетов. К таким документам относятся положения, наставления, инструкции, руководства, пособия и правила, разрабатываемые в федеральных органах исполнительной власти в пределах их компетенции.

По общему правилу полеты государственной авиации над открытым морем, относимые к категории международных полетов, выполняются в соответствии с международными стандартами правил полетов. Каждый международный полет должен выполняться при наличии разрешения на использование воздушного пространства государства, в котором будет выполняться полет, полученного по дипломатическим и диспетчерским каналам в установленном порядке. Вылет без указанного разрешения запрещен. К выполнению международных полетов допускаются экипажи, прошедшие специальную подготовку по программе изучения нормативных документов, стандартов и рекомендаций ИКАО, регламентирующих выполнение полетов по международным воздушным трассам.

Вместе с тем, исходя из специфики деятельности государственной авиации, в Федеральных авиационных правилах особо оговаривается право государственного воздушного судна отклониться от существующих Правил воздушного движения.

Порядок организации полетов с авианесущих кораблей (АНК) определяется служебными документами по боевой и повседневной деятельности корабельной авиации Военно-морского флота Российской Федерации. Район полетов в открытом море выбирается с учетом маршрута плавания АНК, границ территориальных вод иностранных государств, расположения воздушных трасс, запретных зон и других ограничений.

Необходимо отметить, что все полеты, совершаемые государственными воздушными судами в соответствии с положениями Воздушного кодекса РФ и Федеральных авиационных правил фактически подразделяются на две категории – внутренние полеты, выполняемые в воздушном пространстве Российской Федерации, и международные полеты. При этом к международным полетам относятся полеты в воздушном пространстве более чем одного государства⁷.

Однако полеты государственных воздушных судов, осуществляемые с территории Российской Федерации в открытое море и обратно, к категории международных не могут быть отнесены. Во-первых, отсутствует такой признак международного полета, как совершение его в воздушном пространстве более чем одного государства, т.к. они выполняются с пересечением только государственной границы (вылет в открытое море и обратно) либо вообще без пересечения каких-либо границ (полет с борта авианосца и т.д.). Во-вторых, для их совершения не требуется получение предварительного разрешения со стороны какого-нибудь другого государства. Соответствующее решение принимается самим государством регистрации. С другой стороны, отнести эту группу полетов к внутренним было бы также неправильно. Иногда протяженность таких полетов составляет тысячи километров (в феврале 2009 года российский стратегический бомбардировщик совершил полет к берегам Канады).

Следовательно, можно сделать вывод, что полеты государственных воздушных судов в открытое море без пересечения иностранной территории представляют отдельную категорию. В свое время М.Н. Копылов предлагал определить их как «полеты над открытым морем»⁸. Такой подход вполне верен. Однако, чтобы избежать смешения понятия этой категории с общим понятием всей совокупности полетов, осуществляемых над открытым морем как над определенной территорией, стоит уточнить их название как «специальные полеты над открытым морем» в отличие от «международных полетов над открытым морем».

⁷ Ст. 79. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

⁸ Копылов М.Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1980. - С. 16.

Есть необходимость регламентации этой категории полетов в российском законодательстве в целях устранения существующего пробела правового регулирования.

В заключение статьи отметим следующее. В воздушном пространстве над открытым морем совершаются полеты большого количества государственных и гражданских воздушных судов. В настоящее время, как в международном, так и национальном праве складывается устойчивая тенденция унификации правил полетов государственных и гражданских воздушных судов. Вместе с тем, и это необходимо учитывать другим пользователям воздушного пространства над открытым морем, международно-правовой режим отдельных видов полетов государственной авиации в силу особенностей предназначения и решаемых задач может отличаться от международно-правового режима полетов гражданской авиации.

THE STATE AIRCRAFT'S FLIGHTS ABOVE THE OPEN SEA: CHARACTERISTICS OF THE INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL METHODS OF REGULATION

Strebkov M.M.

The article considers the main approaches to the regulation of the state aircraft's flights above the open sea in the international and Russian law. It discloses the characteristics of international legal regime of different types of flights, points out the shortcomings in their regulation. The author concludes about the importance of multilateral international agreement in a correspondent area of international relations.

Сведения об авторе

Стребков Михаил Михайлович, 1973 г.р., окончил Воронежское ВВАИУ (1995), кандидат юридических наук, старший преподаватель Военно-воздушной академии имени Н.Е. Жуковского и Ю.А. Гагарина, автор более 20 научных работ, область научных интересов - правовое регулирование деятельности государственной авиации (военные аспекты воздушного права).