**Воздушное пространство Российской Федерации: понятие и правовая характеристика**

**1. Философско-правовая природа понятия «воздушное пространство»**

Значение территории в современных международных отношениях весьма велико, поскольку она является не просто пространством, а средой обитания и материальной базой развития каждого государства в отдельности и всего человечества в целом. С древних времен различные компоненты территории использовались народами для получения тех или иных благ. Первоначально это касалось сухопутных частей территорий, на которых непосредственно расселялись народы и образовывались государства. Позже, в результате технического прогресса, были востребованы и остальные пространства: воды, воздух, недра.

Постоянные войны направленные на захват, раздел и передел территорий (государственных территорий) наполняли всю историю человечества. Даже в современном мире с высоким уровнем национального и международного правосознания, широчайшими интеграционными процессами между всеми государствами, где официально провозглашен и признан принцип неизменности и нерушимости границ, проблема территориальных претензий одних государств к другим остается нерешенной. Причин тому множество и все они различны по своему характеру (политические, экономические, правовые, этнические, социальные, географические и др.), это существенно затрудняет возможность их одновременного преодоления.

На практике, чаще всего территория отождествляется с государством и рассматривается как важнейший элемент государственной организации. Иными словами территория, как часть земного пространства представляет собой необходимое естественное условие существования государства, материальную основу жизни организованного в государство общества. Необходимо отметить, что глобальное значение территориальный критерий приобретает в период перехода от родового общества к государству.

В современном международном праве под территорией в широком смысле этого слова понимают различные пространства земного шара с его сухопутной и водной поверхностями, недрами и воздушным пространство, а также космическое пространство и находящиеся в нем небесные тела.

Существуют и другие подходы, отождествляющие территорию с юрисдикцией. Так профессор М.Н. Марченко помимо перечисленных составляющих, к государственной территории относит еще и объекты, приравненные к территории государства: морские и воздушные суда, космические корабли, другие объекты, принадлежащие государству. Морские и воздушные суда, территориальное море и посольства признаются территорией постольку, поскольку в юридическом контексте означают конкретную сферу правовой компетенции государства, а не географическую категорию. Однако подобные утверждения, по мнению автора, требуют более корректной аргументации, но и в этом случае основными признаками государственной территории обычно называют принадлежность ее определенному государству и верховенство над ней права этого государства.

В нашей стране состав государственных территорий определен нормативно в статье 1 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Среди перечисленных компонентов территории государства особое место занимает воздушное пространство, поскольку именно в отношении него в международном праве до сих пор не выработано общих позиций.
В свою очередь это ведет к тому, что государства самостоятельно пытаются определять статус своих воздушных пространств (пределы, порядок использования и пр.), создавая при этом условия, нарушающие суверенитет или интересы других государств. Решение данной проблемы, по мнению автора, носит в основном теоретико-правовой характер, и во многом зависит от технических возможностей по освоению и использованию воздушного пространства отдельными государствами и человечеством в целом. В этой связи представляется необходимым более подробно рассмотреть вопрос, касающийся теоретико-правового осмысления понятия «воздушное пространство», как правовой категории.

Становление и развитие воздушного права (международного и национального), а вместе с ним и учений о «воздушном пространстве» происходило в XIX–XX веках под влиянием научно-технического прогресса, как основного фактора формирования новых общественных отношений. В начале XX века и вплоть до второй мировой войны международные и внутригосударственные отношения по поводу использования воздушного пространства возникали почти исключительно для целей полетов и воздушных перевозок в виду отсутствия в то время других видов деятельности в воздушном пространстве. Да и позволить себе такое могли только относительно развитые в техническом плане государства, которых к тому времени было не много. Само правовое положение суверенного воздушного пространства, т.е. признание полного и исключительного суверенитета государства в воздушном пространстве над его сухопутной и водной территорией, утвердилось с началом и под влиянием полетов воздушных судов. Именно поэтому подотрасль международного права – воздушное право изначально сложилась и развивалась как авиационное право.

Однако, позднее, в результате противостояния между СССР и США, начавшегося после второй мировой войны и породившего «гонку вооружений», характер использования воздушного пространства значительно изменился и расширился. Одновременно с ростом интенсивности полетов авиации появляются такие виды деятельности, как полеты ракет и космических аппаратов, испытание различных видов оружия, научные исследования, использование солнечной энергии, воздействие на атмосферу планеты и др. Каждая из них была так или иначе связана с воздушным пространством, однако уже не вписывалась в рамки только национального законодательства. Эти процессы предопределили появление новых подотраслей международного права (космическое право, морское право, природоохранительное право и пр.) и способствовали тому, что воздушное право, стало в большей степени правом международным, нежели национальным. Характер и сама возможность выполнения любой деятельности в воздушном пространстве подчиняется правовому статусу и режиму последнего, которые теперь определяются взаимосвязанными нормами международного и внутреннего права.

Между тем подобная взаимосвязь национальной и международной составляющих воздушного права представляется весьма зыбкой. Так, по мнению профессора Ю.Н. Малеева конфликтность норм международного и национального воздушного права отчетливо проявляется в тех случаях, когда последствия деятельности одних государств в воздушном пространстве приходят в столкновение с интересами других государств, когда нарушается правовой режим воздушного пространства, когда воздушное пространство планеты становится ареной острых противоречий. А в настоящее время противоречия возникают все чаще. Они непосредственно связаны с вопросами войны и мира, с глобальными проблемами современности. Поскольку вся жизнь и деятельность человечества связаны с использованием воздушного пространства и атмосферы планеты, поиски наиболее эффективных правовых средств регулирования такой деятельности, относится к числу самых актуальных задач современности.

Вопрос о правовом статусе воздушного пространства в современной правовой науке всегда рассматривался в тесной связи с вопросами правового режима последнего. Эти два понятия между собой тесно связаны но, тем не менее, далеко не равнозначны.

Правовой статус как юридическое понятие определяет общее правовое положение воздушного пространства, как части территории и в зависимости от этого характеризуется либо распространением на него полного и исключительного суверенитета государств (суверенное воздушное пространство), либо действием принципа «свободы» в пределах международной территории общего пользования (открытое воздушное пространство). Например, в советской научной литературе указывалось, что «государственная территория – это принадлежащая данному государству и находящаяся под исключительной его властью часть земного пространства над сушей и водами». Очевидно, что в данном случае речь идет именно о воздушном пространстве, как международно-правовой категории. В этом же аспекте следует понимать и утверждение Б.М. Клименко о том, что воздушное пространство (суть государственная территория) не входит в понятие государства как субъекта международного права, ибо принадлежность субъекта не следует отождествлять с самим субъектом.

Такому подходу в полной мере отвечает утверждение Н.А. Ушакова, в соответствии с которым понятие территории не имеет ничего общего с понятием территории «в ее природном естественном смысле, как среды обитания земной флоры и фауны, местонахождения естественных богатств и ресурсов, среды обитания человека и материальной основы его обитания». Однако достаточно спорным представляется его тезис о том, что под территорией в международном и национальном праве необходимо понимать некоторое земное, а также внеземное (космическое) пространство, ограниченное от других земных пространств определенными поверхностями (границами) и имеющее тот или иной юридический статус и соответствующий ему правовой режим. Н.А. Ушаков в данном случае не конкретизирует в каком контексте им употребляется понятие территория.

Правовой режим, в свою очередь, представляет собой систему юридических норм и правил, которые регулируют деятельность и поведение субъектов права на данной территории или, как иногда говорят, процесс реализации политико-юридического состояния территории. Поскольку речь идет о субъектах права, действующих на конкретных территориях, то правовой режим носит, чаще всего национальный характер и определяется нормами внутреннего законодательства конкретных государств.

Особе место в правилах, составляющих правовой режим пространства (территории) занимают его принципы. К ним относят: суверенитет государства над определенной территорией, верховенство, законность, целостность пространства (территории), единство правового режима и другие, смысл которых будет четче осмыслен после рассмотрения собственно понятия воздушное пространство и его правовой природы.

Итак, что же такое воздушное пространство и какова его правовая природа?

Среди имеющихся в праве на сей счет понятий и точек зрения исследование необходимо начать с самого простого определения, предложенного профессором А.Н. Верещагиным. Основываясь на общеизвестных правилах логики, он сконструировал правовую формулу, согласно которой воздушным пространством является любое пространство заполненное воздухом. Однако такой подход представляется весьма условным и не слишком глубоко рассматривающим суть исследуемой категории, поскольку не учитывает всех особенностей данных некоторых естественных наук. Обратим внимание на некоторые из них: воздушное пространство начинается непосредственно у поверхности планеты, так что, находясь на суше или на водной поверхности, человек и все предметы которые его окружают одновременно находятся в воздушном пространстве; в современном мире встречаются пространства заполненные воздухом (естественные и искусственные), находящиеся глубоко в недрах или в воде; не все надземное воздушное пространство входит в общий объем нормативного воздушного пространства, то есть пространства, правовой статус которого определен нормами воздушного права и др. Кроме того следует помнить, что с точки зрения естественных наук понятие «воздух» весьма многогранно.

В связи с этим для определения сущности и пределов нормативного понятия «воздушное пространство» не стоит ограничиваться только буквальным пониманием сущности последнего, необходимо выявить различия между протяженностью атмосферы с точки зрения естественных наук и протяженностью нормативного воздушного пространства.

По мнению группы ученных, занимавшихся исследованием различных слоев атмосферы, воздушное пространство чаще всего определяется как часть атмосферы, которая включает ее основную массу (около 99%), где химический состав воздуха остается постоянным независимо от изменения высоты. Эта часть воздушной сферы называется гомосфера, верхний предел которой фиксируется на высоте от 80 до 100 км. В этом пространстве химический состав воздуха и его молекулярный вес остаются относительно постоянными, что позволяет осуществлять полеты летательных аппаратов с использованием аэродинамических свойств в широком диапазоне скоростей от дозвуковых до гиперзвуковых. На больших высотах (гетеросфера) газовый состав атмосферы меняется: составные части воздуха уже находятся в атомарном состоянии.

Земля с огромной скоростью движется в бесконечном пространстве вселенной, и ни ее суша, ни ее воды, ни атмосферный воздух, ни гравитационные и другие поля не могут по этой причине занимать какое-то фиксированное, стабильное положение в ней. Изучению пространства как философско-правовой категории посвящены работы многих мыслителей и ученых древности, средневековья и современности. Их идеи положены в основу современных учений о времени, пространстве, праве и прочих категориях.

Так, например, английский мыслитель Т. Гоббс при толковании понятия «пространство» разделял континуалистскую концепцию, согласно которой невозможна абсолютная пустота, полнейшая незаполненность пространства. Такая идея открывала возможности четкой формулировки понятия тела, протяженность которого в пространстве составляет неотъемлемую акциденцию. По его мнению, пространство это только возможность тел иметь длину, ширину и глубину, оно всегда конкретная протяженность конечного тела. Понимание пространства, таким образом, лишь акциденция нашего сознания, порождаемая, однако, реальной величиной тела.

По верному замечанию канадского юриста Н.М. Матте, пространство по своей природе не является ни воздушным, ни каким-либо другим из чего следует, что при нормативном определении понятия «воздушное пространство» необходимо исходить не только из правовых и естественнонаучных теорий, но и учитывать философские концепции. Развивая мысль канадского ученого В.Э. Грабарь пишет, что воздух как вещество res omnium communis(общего достояния), но не следует путать вещество с пространством. Аналогичные точки зрения высказывались и другими учеными древности и современности. Разделяя изложенные идеи автор уверен в том, что исследование понятия «воздушное пространство» в целях его точного определения требует, кроме всего прочего, метаюридического и более философского подхода. При этом необходимо понимать, что пространство должно рассматриваться не как качество воздуха, а как необходимый инструмент для его постижения, познания. Поскольку предметы существуют в пространстве, то последнее, таким образом, не может иметь объективный характер («пространство» нематериально и не может быть «воздухом» – материальным). По этой причине в «воздушном пространстве» сочетаются несочетаемые в терминологическом отношении понятия. Следовательно, для их разделения и упорядочения возможно необходимо ввести новое понятие, например, «воздушная среда» или «воздушная сфера».

Интересно, что римское право рассматривало воздух как естественную среду, абсолютно необходимую для жизни и доступную всем – общее достояние. Вместе с тем в трудах римских юристов воздушное пространство рассматривалось в контексте распространения на него или не распространения права собственности. До наших дне дошла одна известная максима, согласно которой «Cujus est solum ejus summitas usque ad coleum» (кому принадлежит земля, тому принадлежит и верх вплоть до небес). Однако современные знания позволяют говорить о неточности ее перевода, поскольку coleum (лат.) означает столб, в данном случае пространственный, а не небеса (бесконечность).

Такое недопонимание (искажение), возможно, происходит от наличия в римском праве таких дозволений, как возводить строения in infinitio (до небес). Совершенно очевидно, что указанное дозволение устанавливает право на строительство, а не на воздушное пространство. Учитывая ограниченные возможности в то время возводить высокие строения, легко предположить, что дозволение строить in infinitio означало не более чем разрешение реализовывать любые из названных возможностей. Принимая во внимание отсутствие интересов государства в воздушном пространстве над частной собственностью (в виду отсутствия авиации и воздухоплавания в то время) становится понятным, что рассматриваемое дозволение относится к праву определенного вида деятельности, ограниченного в силу своей специфики. В тех же случаях, когда появлялись интересы и возможности использовать воздушное пространство в коммерческих, позже в военных целях, государства единодушно заявили свое право на суверенитет над воздушным пространством и включили его в состав территории, например, императоры Гадриян и Траян при строительстве Рима.

Разграничение (прежде всего нормативное) между воздухом и пространством имеет принципиальное значение в современных условиях, особенно при выработке понятия «воздушное пространство». И если еще в первой половине XX века смешение понятий «атмосфера» и «воздушное пространство» считалось нормой для юридической науки, а утверждения, согласно которым воздушное пространство не знает естественных рубежей, оно бесконечно в высоту, обсуждались и признавались в научных кругах, то начало эпохи покорения космического пространства сделало их несостоятельными.

С наступление космической эры во внутреннем и международном воздушном праве встал вопрос об определении горизонтальных и вертикальных пределов воздушного пространства. Правовым поводом тому послужило принятие 27 января 1967 года Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (далее – Договор по космосу), положившего начало развитию новой подотрасли – международное космическое право. Этот договор ограничивает возможности применения и толкования ряда статей другого не менее значимого документа – Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года (далее – Чикагская конвенция), которая до этого была единственным правовым регулятором деятельности в надземном (воздушном) пространстве.

В частности статьей 2 Договора по космосу предусматривается, что космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, не подлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами. В тоже время статьи 1 и 2 Чикагской конвенции устанавливают, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией, где под территорией государства понимают сухопутные и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства. В итоге международное право получило коллизию, устранение которой возможно лишь тогда, когда однозначно и четко будет закреплена плоскость, разграничивающая космическое и воздушное пространство.

Многочисленные исследования, посвященные проблеме определения высотного предела государственного суверенитета, которые предпринимались за долго до начала космической эры, непосредственно не были связаны с определением понятия «воздушное пространство», поскольку в то время требовалось определить именно верхний предел государственного суверенитета, выше которого, как явствует из многочисленных концепций, допускалось существование «свободного» воздушного пространства. В настоящее время имеет место своеобразная перестановка элементов проблемы, но уже в отношении космического пространства. Так вопреки положениям Договора по космосу, запрещающего национальное присвоение космического пространства и любой его части, в 1976 году группа экваториальных стран заявила требования о распространении своего суверенитета на геостационарную орбиту. Однако при всей сложности определения понятия «воздушное пространство», очевидно, невозможно его распространение до уровня геостационарной орбиты. В данном случае предпринимаются попытки расширения государственного суверенитета за пределы воздушного пространства. В свете норм космического права такие попытки во многом объясняются отсутствием нормативных определений таких терминов, как «воздушное пространство» и «космическое пространство», которые при этом активно используются в международных договорах и национальном законодательстве.

В этих условиях возрастает важность задачи, которая стоит перед юридической наукой – установление правового содержания понятия «воздушное пространство» с точки зрения разграничения действия норм воздушного и космического права и определения верхней границы распространения суверенной власти государств (хотя и то и другое может и не совпадать). Естественнонаучный подход при этом может быть использован, но только в случае международной договоренности о «привязке» указанного правового содержания к естественным, физическим границам атмосферного воздуха.

Очевидно, это также был бы нормативный поход, поскольку «естественной» зависимости между высотными пределами государственного суверенитета и верхней границы воздушного пространства в действительности не существует. Можно добиться всеобщего признания верхней границы атмосферы (или так называемого «действительного» воздушного пространства), но ничего не препятствует государствам устанавливать свой суверенитет ниже этого рубежа (ситуация аналогична и в отношении предельной 12-мильной ширины территориальных вод). В таком случае возникло бы некое промежуточное воздушное пространство между суверенным воздушным пространством государства и космическим пространством.

Изложенное позволяет утверждать, что проблема определения понятия «воздушное пространство» в нормативном отношении распадается на две части. Во-первых, это определение границы между воздушным и космическим пространством, что должно служить целям четкого разграничения сферы действия норм воздушного и космического права. Во-вторых, это определение верхнего предела государственного суверенитета, который может быть признан несколько ниже, но ни в коем случае не выше нормативной границы между воздушным и космическим пространством. Причем решение этой проблемы должно осуществляться строго в предложенной хронологии.

Необходим четкий нормативный подход для разграничения двух пространственных сфер – воздушной и космической, поскольку режимы их использования основаны на противоположных друг другу принципах – суверенитета в воздушном пространстве над государственной территорией и открытости или свободы исследования и использования всеми государствами космического пространства.

В настоящее время доктрины и позиции государств по этому вопросу разделились в основном на две основные группы: одна в пользу «пространственного» подхода, другая – «функционального». Представители пространственного подхода предлагают ввести строгое деление пространства на космическое и воздушное, с разным статусом и режимом, и соответственно деятельность, осуществляемая в этих двух зонах, будет строиться по принципу ratione loci.Сторонники функционального подхода полагают, что не имеет смысла делить пространство на две части, а будет достаточно того, чтобы деятельность по использованию воздушного и космического пространства регулировалась в зависимости от ее характера или функции и основывалась на принципе ratione materiaes.

Представители «пространственной» школы предлагали многочисленные методы для разделения пространства, которые основывались на физических и политико-юридических критериях. К физическим можно отнести: критерии, основанные на совпадении границы воздушного суверенитета с границей атмосферного слоя воздуха; естественном разделении атмосферы на слои (тропосфера, стратосфера, мезосфера и ионосфера); максимальной высоте, которую могло достичь воздушное судно (около 35 км); на теории «линии Вон Кармана», устанавливающей высоту оптимальных аэродинамических качеств двигателей воздушного судна (около 83 км); постоянном нижнем перигее орбиты спутника (около 100 км), силе земной гравитации. Юридико-политические критерии основаны на: способности государства обеспечивать свою безопасность и защиту (зависимость от военных, экономических и иных возможностей); введении промежуточной нейтральной зоны между воздушным и космическим пространством.

Функционалисты, в свою очередь, базировали свою позицию на нецелесообразности проведения водораздела между воздушным пространством и космосом и выступали за их единый (унифицированный) правовой режим. Некоторые из них прямо утверждали, что принцип суверенитета потерял свое прикладное значение: развитие техники и наращивание деятельности человека в этих средах бросает вызов этому «архаическому» принципу. Были также аргументы, в пользу того, что для целей космической деятельности воздушное и космическое пространства представляет единую неделимую среду, поэтому водораздел между ними излишен.

С точки зрения функционалистов, государственный суверенитет должен в этой связи приобрести чисто функциональный характер и быть сведенным к функции контроля за воздушной навигацией. По их мнению, это в наибольшей степени отвечало бы потребности в свободе воздушной навигации и космической деятельности. Последнее логически вытекает из комплексной взаимозависимости государств в современном мире.

Другими словами, функциональность суверенитета сводится лишь к возможности государства в необходимых случаях применить меры защитного характера в отношении субъектов других государств, осуществляющих свою деятельность в воздушном и космическом пространстве над его территорией.

Несмотря на многочисленные попытки и методы, предложенные для урегулирования вопроса верхнего предела воздушного пространства, по-прежнему он остается открытым.

В результате в таком же состоянии остаются проблемы, связанные с запуском государствами космических объектов.

Необходимо признать, что в нынешних условиях по различным политическим и юридическим соображениям предлагаемые до сих пор двумя правовыми течениями варианты делимитации воздушного и космического пространства на практике вряд ли осуществимы. Они могут лишь приниматься во внимание при разрешении возникающих в процессе соответствующей деятельности проблем и применяться de lege ferenda. В настоящее время наиболее оптимальным и приемлемым, по мнению А.Н. Сапрыкина, остается предложение юридического подкомитета Комитета ООН по мирному использованию космоса, которое получило в 1976 году наиболее широкую поддержку государств. Оно предусматривает установление высоты нижнего предела границы космического пространства 100–110 км над уровнем моря. По крайней мере, была достигнута договоренность о том, что если возникнет необходимость подписания специального договора по этому вопросу, то граница между воздушным и космическим пространством будет закреплена именно на этом высотном пределе.

Решение проблемы нормативного определения границы между воздушным и космическим пространством, по мнению автора, кроется в существе обозначенных ранее документов – Договора по космосу и Чикагской конвенции. Так Договор по космосу является первым международным соглашением, в котором термин «космическое пространство» получает если не определение, то уточнение того, что в него входит (само космическое пространство, Луна и другие небесные тела). Кроме того, термин «космическое пространство», употребляемый в нем и других договорах, регулирующих деятельность государств в космосе, следует понимать как пространство, в котором действует иной правовой режим, чем в земном (условно) воздушном пространстве. Нормативная составляющая, основанная на регулировании определенного вида деятельности, пространственного действия конкретной группы принципов и норм международного права, здесь очевидна.

В этой связи особый правовой интерес представляет толкование понятия «воздушное пространство», которое дал Секретариат Международной организации гражданской авиации (далее – ИКАО) в 1970 году: "…Международная организация гражданской авиации… занимается вопросом государственного суверенитета в воздушном пространстве лишь в связи с использованием воздушных летательных аппаратов. Правительства, участвующие в конвенции, должны обязательно принимать во внимание факторы, не относящиеся к авиации…, например спутники связи всемирную службу погоды, военные и политические факторы… с точки зрения авиации воздушное пространство, это только то воздушное пространство, в котором воздушный летательный аппарат, как таковой может быть использован… максимальная высота, то есть расстояние от поверхности Земли, на которой механизм может поддерживаться в результате действия аэродинамических сил, равна по современным оценкам, приблизительно 35 км; однако технические изменения по видимому позволят воздушному летательному аппарату, как таковому летать, то есть поддерживаться в результате действия аэродинамических сил, даже на большей высоте».

Вместе с тем такой подход, по мнению профессора Ю.Н. Малеева призван определить лишь навигационное пространство как сферу деятельности авиации, поскольку в своем заявлении Секретариат ИКАО, предлагая указанное определение, подчеркивал, что при выработке общего понятия «воздушное пространство» необходимо учитывать военные и политические факторы.

Действительно высотные пределы нормативного воздушного пространства не должны ограничиваться только навигационными характеристиками современной, стремительно развивающейся авиационной техники, и «высотный потолок» в 35 км – далеко не предел.

В свою очередь А.Н. Верещагин предлагает иное решение данной проблемы. Наряду с естественнонаучным определением понятия «воздушное пространство», по которому последнее представляет собой газообразную оболочку, окружающую землю и неотделимую от нее, он предлагает и нормативное толкование понятия «воздушное пространство». По его мнению, в этом случае следует говорить о пространстве, которое находится в состоянии относительного покоя и неподвижности по отношению к лежащему под ним государству.

Разделяя заявленное мнение профессора Ю.Н. Малеева и отчасти соглашаясь с позицией Секретариата ИКАО автор все-таки считает, что не стоит абсолютизировать те условия, которые так или иначе могут повлиять на нормативную составляющую понятия «воздушное пространство». Эти условия нестабильны: большинство из них носит временный характер, многие латентны или же пока не существуют, поэтому ставить только в зависимость от них содержание понятия «воздушное пространство» представляется неверным. Примером тому может служить действующая международная практика, в которой до сих пор, в силу существования различных факторов, учесть которые одновременно невозможно, это понятие не выработано и не закреплено. Представляется, что в основу определения понятия «воздушное пространство», прежде всего, должны быть заложены конкретные высотные критерии, удовлетворяющие, учитывающие или «поглощающие» навигационные, военные, политические, экономические и другие условия.

Отсутствие нормативно закрепленного определения понятия «воздушное пространство» и безрезультатность всяких действий в этом направлении обусловлена множеством причин. К их числу принято относить, во-первых, нежелание многих ученых и юристов проводить четкое различие между пространством, как таковым (идеальной бесконечной протяженностью), «действительным» воздушным пространством (атмосферой Земли) и нормативным воздушным пространством, границы, правовое положение (статус) и правовой режим которого обусловлены действием соответствующих норм международного и внутреннего права. Каждое из этих понятий существует и развивается в плоскости своей самостоятельной науки: философия, естествознание (физика, география, метеорология) и юриспруденция – соответственно. Каждое описывается и исследуется при помощи методов свойственных только данной науке.

Так пространство, как идеальная бесконечная протяженность является неотъемлемым атрибутом материи. Соглашаясь с Л. Феербахом, утверждавшим, что «пространство и время составляют формы бытия всего сущего» В.И. Ленин особо подчеркивал неразрывную связь пространства с движением материи: «В мире нет ничего кроме движущейся материи, и движущаяся материя не может двигаться иначе, как в пространстве и во времени». Воспоминание о какой-либо вещи, существовавшей в мире до его предполагаемого уничтожения или представление о ней в нашем воображении, памятуя о том, что она имеет бытие вне нашего сознания, дает нам то, что называют пространством. Пространство есть воображаемый образ существующей вне нас вещи, поскольку она просто существует, то есть, поскольку мы не имеем в виду другой акциденции, кроме бытия вещи, вне представляющего сознания.

Иначе понятие «пространство» описывают современники. «Пространство включает в себя как собственно физическое пространство (территорию), так и его географическое поле (географические взаимосвязи). Если физическое пространство может характеризоваться дискретностью (прерывистостью), то географическому полю свойственна континуальность (непрерывность)».

Вопрос о пределах «действительного» воздушного пространства сам по себе является предметом научных споров. Однако даже в случае отсутствия таких споров использование исключительно естественнонаучных данных о верхней границе атмосферы только усложняет правовое решение проблемы. В самом деле, в свете космической деятельности, может ли служить критерием такая, к примеру, верхняя граница атмосферы (геокорона), как 22 тыс. км, где наблюдаются разряженные частицы газов, с большой скоростью уходящие в межпланетное пространство? Выработка ученными таких понятий, как гомосфера (80–100 км), гетеросфера (свыше 100 км, где составные части атмосферы находятся в атомарном состоянии), земное космическое пространство (слои тропосферы выше тропопаузы, то есть от 10–15 км над поверхностью Земли и удалением от Земли на 950 тыс. км) и другие, пока мало способствовала прогрессу в правовом подходе к определению понятия «воздушное пространство».

Представленные научные рассуждения усложняют процессы сравнения, понимания и увязывания результатов исследований, это мешает выработке четких разграничительных критериев.

Во-вторых, неверны сами методы, при помощи которых пытаются выстроить правовые конструкции. Абсурдно искать нормативное содержание понятия «воздушное пространство» исключительно в данных естественных наук. Уже говорилось, что только навигационные, метеорологические и прочие подобные параметры не могут быть положены в основу того, что в праве будут именовать воздушным пространством.

В-третьих, политические амбиции ряда государств направлены на умышленное создание условий, при которых в праве будет отсутствовать определение термина «воздушное пространство», в виду очевидной опасности, что в законодательстве других государств это определение будет отличаться по самому существенному элементу – высотной границе воздушного пространства и соответственно – высотному пределу государственного суверенитета с потенциально возможным решением этого вопроса на самых неожиданных (больших) высотах. Данная проблема носит сугубо технический характер, поскольку высотный предел воздушного пространства, а следовательно, и высотный предел государственного суверенитета (во внутреннем праве чаще всего границы этих пространств стараются отождествить) определяется исходя из возможностей государства обеспечивать его защиту, не допускать бесконтрольность использования другими государствами. Технические возможности, как показывает история авиации, в своем развитии бесконечны: достаточно объявить четкую величину «воздушного потолка», и сразу же начнется работа по созданию воздушного аппарата способного, сохраняя аэродинамические свойства, действовать за его пределами. Возникнет необходимость вновь «поднимать планку», начнется своеобразная «гонка», способная нарушить стабильность.

В-четвертых, и об этом уже упоминалось, нормативное определение понятия «воздушное пространство» зависит от множества различных факторов. Эти факторы весьма подвижны, подвержены ротации, поэтому попытка четко определить обозначенный термин заведомо обречена, так как через какое-то время, изменившиеся факторы сделают предложенное определение неактуальным. Несмотря на то, что споры относительно юридической природы воздушного пространства продолжаются, в доктрине международного права и дипломатической практике сложился подход, согласно которому используемое пространство над сушей и водами государства, является частью территории такого государства.

В этой связи, по мнению автора, отсутствие нормативного определения понятия «воздушное пространство» не проясняет обстановку, но и не ухудшает ее.

Свой вариант решения проблемы по выработке правовой сущности понятия «воздушное пространство» предлагает профессор Ю.Н. Малеев.
Он призывает использовать произвольный подход, который учитывает два главных критерия. Первый состоит в том, что с естественнонаучных позиций «воздушное пространство» – это пространство, занимаемое атмосферным воздухом (или «действительное» воздушное пространство). Второй критерий должен базироваться на интересах государств в области защиты их суверенитета, регулирования деятельности в атмосфере, а также разграничения сферы действия норм воздушного и космического права.
С учетом действия сложившейся обычно-правовой нормы о нижней границе космического пространства на высоте 100–110 км профессор приводит следующее определение правового содержания понятия «воздушное пространство»: определяемая нормами международного права вертикальная протяженность от поверхности Земли (уровня Мирового океана) до границ с космическим пространством на высоте 100–110 км. В этих пределах суверенное воздушное пространство может быть определено как расположенная вверх по вертикали от государственных границ пространственная протяженность, не превышающая границы между воздушным и космическим пространством на высоте 100–110 км от уровня Мирового океана. В свою очередь открытое воздушное пространство следует определять как находящуюся за пределами суверенного воздушного пространства пространственную протяженность от уровня Мирового океана до границы с космическим пространством.

На сегодняшний день, по мнению автора, такой подход в определении понятия «воздушное пространство» является наиболее приемлемым, отвечающим в целом всем требованиям естественных и правовых наук. Вместе с тем необходимо высказать ряд сомнений относительно некоторых частностей предложенных определений.

Норма права (национального или международного) является действенной (рабочей) только тогда, когда ее положения гарантированно будут выполняться, т.е. когда создан и действует механизм правового регулирования. В контексте разграничения космического и воздушного пространств предложенное определение «воздушного пространства», как общей категории, безупречно. Космические корабли не смогут летать ниже, а воздушные суда – выше обозначенных высот, физические закономерности нарушить невозможно. Однако, когда речь заходит о «воздушном пространстве», как составной части территории конкретного государства, такое определение становится весьма спорным. Вот лишь некоторые вопросы которые, возможно, возникнут, если такое понятие будет закреплено: как определять пределы суверенного воздушного пространства тех государств, которые расположены на возвышенностях или территория которых является рельефно-разнообразной; что из себя должна представлять горизонтальная граница верхнего предела государства – сферу или плоскость, и как это соотнести с различными по протяженности государствами; должна ли соответствовать площадь верхнего предела государства площади наземной и надводной или же в силу шарообразности Земли она должна быть пропорционально больше. И эти вопросы ждут своих ответов.

Между тем, сказанное не отменяет необходимость исследования правового статуса суверенного воздушного пространства, как важнейшей части государственной территории.

**2. Правовой статус воздушного пространства Российской Федерации**

Правовое положение воздушного пространства, как части государственной территории, а также как территории общего пользования получило свое фундаментальное исследование в праве с позиции его правового статуса. Вместе с тем некоторые юридические реалии в рамках современного миропорядка заставляют по-новому оценивать сложившиеся теоретические подходы в данной области.

Общепризнанным считается, что воздушное пространство, расположенное над сухопутной и водной территорией государства, является территорией последнего. Однако международная и национальная правовая практика в этом вопросе существенно расходятся. Как уже отмечалось в соответствии с Чикагской конвенцией, под территорией государства понимаются «сухопутные территории и прилегающие к ним территориальные воды, находящиеся под суверенитетом, сюзеренитетом, протекторатом или мандатом данного государства.» Воздушное пространство в этот перечень не вошло, а, следовательно, оно не квалифицируется как территория, хотя признается наличие полного и исключительного суверенитета над ним у конкретных государств.

Одновременно с этим во многих конституциях, а также в двусторонних соглашениях и национальном законодательстве ряда государств воздушное пространство рассматривается именно как элемент (часть) государственной территории. В частности в статье 2 Конституции Эстонской Республики, указывается, что территория, территориальные воды и воздушное пространство Эстонского государства – единое и неделимое целое. В статье 67 Конституции Российской Федерации закрепляется, что в состав территории Российской Федерации, в том числе включено и воздушное пространство.

Кроме того практика двусторонних отношений между государствами в области воздушного пространства указывает на то, что в отношении последнего в международных соглашениях используют следующую формулу: «Применительно к целям настоящего соглашения нижеследующие термины будут означать:… «территория» – сухопутное и водное пространство, прилегающие к нему территориальные воды и воздушное пространство над ними, находящиеся под суверенитетом договаривающихся сторон».

Глубокая научно-правовая проработка существа суверенного воздушного пространства и вопросов его использования, составляющая основу современного международного воздушного права, в тоже время не снимает множественности подходов к пониманию суверенитета и исключительности прав на использование воздушного пространства. Применительно к данной проблеме в науке можно встретить различные точки зрения и теории. Все их можно свести к следующему: полная отмена суверенитета государства на его воздушным пространством (в частности Нис (Nys) утверждал, что воздушные границы не могут быть осязаемы, поэтому на воздушное пространство должен распространяться режим свободы полетов по аналогии со свободой судоходства в морском праве); частичная отмена суверенитета в отношении некоторых видов деятельности в воздушном пространстве (Фошиль (Fauchille) допускал некоторое ограничение свободы воздушного пространства, главным образом мотивируя это созданием запретных зон, простирающихся до определенной высоты, например, до высоты Эйфелевой башни – 300 м)
и распространение полного суверенитета государства на свое воздушное пространство (Хазелтайн (Hazeltine) и Вестлэйк (Westlake) напротив отрицали аналогию с морским правом, полагая, что воздушное пространство имеет более жизненно важный характер для государства, чем прилегающий к его берегам участок морского пространства).

Нормы международного публичного права, касающиеся права полетов воздушных судов, иначе говоря, нормы, определяющие взаимные права государств в отношении использования воздушного пространства для полета воздушных судов, в настоящее время представляют собой почти полностью право договорное. Поскольку в праве не существовало
(и не существует) четких критериев и норм, регламентирующих суверенные права на воздушное пространство, что тормозит общую международную практику, представляется уместным тезисно рассмотреть теории, характеризующие возможные варианты развития правовой практики в этой области.

Теория «полного суверенитета». В ней обосновывается незыблемое право каждого государства осуществлять абсолютный и неограниченный суверенитет над воздушным пространством, находящимся над принадлежащей ему территорией и территориальными водами. Отсюда вытекает, что ни одно государство не пользуется какими-либо правами в отношении воздушного пространства над территорией другого государства. Теория эта обосновывалась аналогией с частно-вещным правом собственности некоторых государств. В дальнейшем она была условно разделена на два самостоятельных направления.

Первое из них – так называемая «теория компетенции», развитая в работах ряда западных юристов, прежде всего Г. Кельзена. Суть ее состоит в том, что под территорией понимается сфера валидатарности национального юридического порядка или, иначе, «пространство, в пределах которого, согласно общему международному праву, органы, определенные национальным юридическим порядком, уполномочены осуществлять этот порядок». Г. Кельзен признает наличие территории в узком смысле «в пределах так называемых границ государства», и эта часть его концепции укладывается в рамки теории «полного суверенитета». Но другая часть его концепции основывается на существовании государственной территории в широком смысле, как некоего абстрактного пространства, границы которого определяются пределом действия «твердо установленного» национального правопорядка. Земля, ее недра, воды, воздух данного государства в узком смысле перестают быть критерием для определения границ государственной территории. Такой подход, как справедливо отмечает Б.М. Клименко, открывает путь к территориальным захватам, исчезает вопрос о национальной принадлежности территории, принцип самоопределения при территориальных изменениях не учитывается, постулируется принцип эффективности, отвергаемый современным международным правом.

В этой связи уместно напомнить высказывание Бисмарка, который при блокаде Парижа в 1870–1871 годах заявил, что воздушное пространство над землей, оккупированной немецкими войсками, – часть немецкой территории.

Кроме того, «теория компетенции» несколько своеобразно проявляется в вопросах собственно воздушного права. Так, Турция до конференции в Монтре 1936 года претендовала на суверенитет над воздушным пространством частей Средиземного и Черного морей.

Второе направление теории «полного суверенитета» – так называемая «объектная теория». Согласно этой теории (возможно, самой старейшей) государство, являющееся публично-правовым единством, обладает публично-вещным правом собственности на принадлежащую ему землю (т.е. земля и является таким объектом собственности, и, соответственно, территорией государства). При этом право государства на землю превалирует над правами частных собственников.

Еще в советской юридической литературе была представлена критика объектной теории. В частности, Ю.Г. Барсегов отмечал, что эта теория игнорируя пространственные функции территории: национальный суверенитет и национальную принадлежность территории, обосновывает частноправовые формы ее приобретения. При этом он подчеркивал недопустимость отождествления земли государства и территории. С этой принципиальной позиции он обоснованно утверждал, что территория государства не может составлять объект его собственности. Аналогичную точку зрения в данном вопросе высказывал и Н.А. Ушаков. Действительно, только земля (воды, недра и пр.), то есть материальная субстанция, может быть реальным объектом либо частноправовой, либо публично-правовой (государственной) собственности.

В межгосударственных отношениях имеют место случаи приобретения, уступки, продажи, аренды государственной «территории».
В действительности же подобные варианты распоряжения распространяются только в отношении земли (воды), и передающее государство, в случае необходимости, само решает проблемы (если они возникают) с правами частных собственников на землю. Территория государства не продается, не уступается, она может только пространственно увеличиваться или уменьшаться в зависимости от размера соответствующего передаваемого (переходящего) земельного участка.

Уязвимость объектной теории становится особенно очевидной, когда предметом рассмотрения становится такой вид государственной территории, как воздушное пространство, которое с точки зрения объекта собственности (частноправового или публично-правового) не может находиться в том же положении, что и земля.

С землей как материальным объектом можно сравнивать только материальный объект, а именно воздух, атмосферу, но не воздушное пространство. Исторически сложилось так, что эти понятия нередко смешивались, а отсутствие вплоть до XX века реальных интересов государств в воздушном пространстве лишало практического смысла дискуссию о том, чем владеет земельный собственник или государство в воздушном пространстве – воздухом или надземным пространством.

«Объектом» же суверенного властвования, по мнению Ю.Н. Малеева, является пространство, находящееся над сухопутной и водной поверхностью государства. Именно оно и составляет часть собственно территории государства. Именно в этом смысле в законодательстве ряда стран (в том числе в Конституции Российской Федерации, Воздушном кодексе России и пр.) и в двусторонних международных договорах под территорией понимается пространство («воздушное»), а не сам воздух. М.А. Лебедев разделяя обозначенную позицию, вместе с тем считает, что в международном праве государственная территория может рассматриваться не только как пространство осуществления государственной власти, но и как особый вид материального достояния территориального суверена.

По мнению автора, рассматривать воздушное пространство, как объект материального достояния государства не совсем корректно, поскольку само по себе пространство (особенно воздушное) есть категория абстрактная (философская), которая, условно говоря, играет роль «точки отсчета» для реально существующих материальных объектов наполняющих его.

Несмотря на однозначное установление практики государств на «территоризацию» воздушного пространства, в современной науке международного права можно найти немало сторонников обратного подхода – отрицающего включение воздушного пространства в состав государственной территории, поддерживающих теорию «свободы воздуха». Она гласит, что воздушное пространство над государственной территорией доступно в равной степени для всех, оно является общим достоянием и должно использоваться всеми государствами наравне и в мирных целях. Предполагалось, что теория эта частично основана на аналогии с теорией свободы морей. Но аналогия эта неполна и может ввести в заблуждение, так как международное право признает, что суверенитет государств распространяется на определенную (или, вернее, неопределенную) часть моря, прилегающую к их берегам и известную под названием «территориальных вод». Против теории «свободы воздуха» выдвинуто было много других возражений, но представляется бесцельным обсуждать их здесь. Теория эта всегда признавала ограничение, согласно которому государство вправе принимать меры для обеспечения собственной безопасности.

Теория «территориального воздуха» или «доступного для воздухоплавания воздушного пространства». Эта теория, подобно предыдущей, основана на предполагаемой аналогии с международным морским правом. Она заключается в том, что каждое государство обладает абсолютным суверенитетом над воздушным пространством вплоть до определенной (вернее, неопределенной) высоты. Выше этого предела воздушное пространство доступно в одинаковой мере для всех. Государственное право Соединенных Штатов благожелательно восприняло положения этой теории, и в настоящее время они воплощены в федеральном законодательстве. Еще ранее они были выдвинуты в Перу. Кроме того, склонность к такой точке зрения проявляется и в соглашениях между США и Великобританией, заключенных до Чикагской конвенции.

Теория «безвредного пролета». Теория эта также основывалась на аналогии с морским правом и состояла в том, что каждому государству принадлежит полный суверенитет над воздушным пространством над его территорией, так же как и над прилегающими к его берегам территориальными водами. Этот суверенитет допускает общее право безвредного пролета для гражданской авиации всех государств.

Все приведенные выше теории в большей степени являются академическими. Ни одна из них не была испытана во всеобщей международной практике или признана каким-либо международным трибуналом. Юристы-международники разошлись между собой в оценке различных теорий, но теория полного суверенитета была принята огромным большинством государств, и нашла свое воплощение в различных конвенциях и в большей части договоров, заключенных между государствами. Поэтому следует считать, что во всех могущих возникнуть случаях, когда вопрос о государственном суверенитете над воздушным пространством не урегулирован конвенцией или договором, должна применяться теория полного суверенитета. Примечательное исключение представляют собой в этом отношении соглашения, заключенные между 1931 и 1940 гг. членами Британского Содружества Наций и Британской Империи с США. В них опущены декларации о суверенитете над воздушным пространством, хотя признание его явно вытекает из смысла договоров.

Важнейшим аргументом, подтверждающим востребованность и обоснованность обозначенной позиции можно считать мнение Комитета ООН по космосу, которое не утратило своей актуальности.

На основании резолюции 2222 (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1966 г. Советский Союз 22 июня 1979 г. официально внес рабочий документ под названием: «Проект основных положений резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу разграничения воздушного и космического пространства и правового статуса части космического пространства, в которой проходят орбиты геостационарных спутников». Этот документ, в частности, предусматривал:

«1) Надземное пространство выше 100–110 км над уровнем океана является космическим пространством.

2) Граница между воздушным и космическим пространством подлежит согласованию между государствами и последующему договорному закреплению на высоте, не превышающей 100–110 км над уровнем океана.

3) За космическими объектами одних государств сохраняется право пролета над территориями других государств на высотах ниже 100–110 км над уровнем океана для выхода на орбиту и возвращения на Землю, на территорию запускающего государства.

4) Часть космического пространства, в которой проходят орбиты геостационарных спутников, неотъемлема от космического, пространства в целом, и на нее распространяются все соответствующие положения Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г., в том числе положение о том, что космическое пространство не подлежит национальному присвоению каким бы то ни было способом.» Данный подход получил наибольшее признание в международной практике.

Не меньшую значимость при определении пределов распространения суверенитета государства в воздушном пространстве имеют и его горизонтальные пределы.

В том, что касается государств, не имеющих выхода к морским просторам, как общее правило, их суверенное воздушное пространство заканчивается там, где заканчиваются сухопутные границы. Такое положение, по мнению диссертанта, аксиоматично и не требует дополнительной аргументации. Разделение воздушного пространства соседних государств вертикальной линией, имеющей в проекции контур (периметр) государственной границы и уходящей вверх перпендикулярно земной поверхности, было закреплено в ряде послевоенных двусторонних договорах о делимитации государственной границы.

Однако на практике после делимитации воздушной границы (в силу невозможности ее демаркировать) были случаи непроизвольного нарушения воздушного пространства того или иного государства. Это послужило основанием для родившегося в свое время предложения ввести между двумя смежными государствами в функциональных целях своего рода «буферную зону» («зону терпимости,» «прилежащую зону»). Эти зоны варьируются по своим размерам от 100 до 300 км и предназначены для предварительного оповещения иностранными воздушными судами о своем приближении к территории соответствующего государства в целях устранения угрозы его безопасности. В месте с тем в международном праве отсутствуют нормы, позволяющие государствам устанавливать прилежащие к их суверенному воздушному пространству воздушные зоны.

С юридической точки зрения подобные зоны безопасности похожи на квази-исключительную юрисдикцию государства в отношении некоторых районов воздушного пространства. Наиболее «безобидные» в этом смысле можно считать временные зоны безопасности, существование которых оправдывается функциональным подходом к решению конкретной проблемы. Постоянные же зоны, как представляется, существенно ограничивают свободу полетов в открытом воздушном пространстве и противоправны с точки зрения международного права.

В советском праве, а позднее в праве российском данный вопрос однозначно решался в пользу суверенных интересов государства: «Экипаж воздушного судна обязан не менее чем за 10 минут (за 100–150 км – Ф.В.) до пересечения государственной границы Российской Федерации запросить у соответствующего центра единой системы организации воздушного движения (далее – ЕС ОрВД), осуществляющего обслуживание воздушного движения, разрешение на пересечение государственной границы Российской Федерации. При этом экипаж указывает свой позывной (номер рейса), местонахождение, эшелон (высоту) полета и расчетное время пересечения государственной границы Российской Федерации, а при выполнении разовых полетов – и номер разрешения на пересечение государственной границы Российской Федерации. Центр ЕС ОрВД, осуществляющий обслуживание воздушного движения, немедленно сообщает в соответствующий орган ВВС России о выданном разрешении на пересечение государственной границы Российской Федерации и другие необходимые данные.

При наличии прямых каналов связи между центром ЕС ОрВД и органом ОВД (организации воздушного движения) сопредельного государства такое разрешение экипаж воздушного судна получает от центра ЕС ОрВД, осуществляющего обслуживание воздушного движения данного воздушного судна.

Пересечение государственной границы Российской Федерации без разрешения центра ЕС ОрВД запрещается».

В этом смысле автор не может согласиться с позицией Ф.И. Сапрыкина, который утверждает, что идея установления «прилежащих зон» (зон опознавания) в воздушном пространстве не нашла практической поддержки. Более того, автор считает, что в современных условиях необходимо в обязательном порядке устанавливать такие зоны, поскольку они способствуют превенции террористических угроз.

Совсем другое дело – государства, имеющие выход к морю. Например, Российская Федерация имеет 13 морей, в пределах которых действует ее суверенитет, каждое из которых является пограничными. Это существенно осложняет организацию охраны государственной границы, в том числе и в воздушном пространстве. Прибрежное государство осуществляет полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством так же и над территориальным морем. Соответственно, горизонтальный предел действия суверенитета будет определяться размерами территориальных вод, 12-мильный предел которых установлен Конвенцией ООН по морскому праву.

Однако не все государства приемлют данную международную норму. Это неизбежно порождает две правовые проблемы: насколько легитимны односторонние действия государств увеличивающих размер территориальных вод, и в какой степени они могут быть признаны другими государствами. Ведь их неурегулирование может неизбежно принести к инцидентам в воздушном пространстве над спорной территорией.

Кроме того, государства по-разному подходят к определению фактической ширины территориального моря, начиная ее отсчет от разных географических ориентиров, что приводит к разночтениям в отношении размера тех или иных территориальных вод и, следовательно, границ воздушного пространства.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву морским судам всех государств предоставляется право мирного (безвредного, безвинного) прохода в территориальном море того или иного государства. Однако это право не распространяется на воздушные суда. С юридической точки зрения исключения, по мнению автора, могут составлять случаи совершения нерегулярных полетов воздушных судов через территориальное море, для которых в соответствии со статьей 5 Чикагской конвенции не требуется получения предварительного разрешения. Однако, как показывает практика, не каждое государство может молчаливо согласиться с осуществлением таких полетов над своей территорией.

Ярким подтверждением того может служить инцидент происшедший 1 сентября 1983 г. над Охотским морем. Тогда самолет южнокорейской авиакомпании «КАЛ-007» нарушил государственную границу СССР и вторгся на 500 км в глубь его территории. Не отвечая на команды самолетов-перехватчиков он был сбит.

К воздушному пространству, в котором прибрежное государство осуществляет только частичные, ограниченные суверенные функции можно отнести прилежащую зону и исключительную экономическую зону.

Согласно Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г. в прилежащей зоне (ее размер не может превышать 24 морские мили от исходных линий, от которых отмеряется территориальное море) прибрежное государство, имеющее территориальное море менее 12 морских миль, вправе осуществлять свою юрисдикцию для специальных целей – для обеспечения выполнения таможенных, фискальных, санитарных и иммиграционных правил. Конвенция, тем не менее, не распространяет эти права прибрежного государства на воздушное пространство над этой зоной. Это положение относится к случаям, когда прибрежное государство не имеет права принимать меры принудительно характера по отношению к иностранным воздушным судам, осуществляющим полеты над этой частью открытого моря. Однако, по мнению некоторых авторов, меры принудительного характера к таким воздушным судам могут применяться только в случае начатого прибрежным государством в пределах его территориального моря преследования «по горячим следам».

В исключительной экономической зоне (расположенной на расстоянии 200 морских миль от исходной линии, от которой отмеряется территориальное море) прибрежное государство осуществляет целый ряд суверенных прав (в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра), а также так называемых «остаточных прав» (droits residuels), т.е. юрисдикции, относящейся к деятельности связанной с его суверенными правами в экономической зоне, но в ряде случаев выходящей за рамки экономических целей (создание и использование искусственных островов, установок и сооружений). Но при этом в воздушном пространстве над экономической зоной любого государства действует принцип свободы полетов как над открытым морем.

Однако, как представляется, прибрежное государство не всегда может равнодушно относиться к пролетам через ее экономическую зону сверхзвуковых воздушных судов, морским и воздушным военным учениям военной разведке и метеорологическим опытам. Большинство авторов склонные полагать, что статус воздушного пространства над экономической зоной не должен отличаться от такового над открытым морем, тем не менее, не исключают компромисса, при котором прибрежное государство осуществляло бы юрисдикцию в отношении некоторых вопросов защиты морской среды.

Некоторые государства (например, Мексика и Уругвай) считают, что исключительная экономическая зона должна иметь иной статус, нежели открытое море, и соответственно принцип свободы полетов должен быть ограничен интересами прибрежного государства.

Неоднозначно эта проблема отражена и во внутреннем законодательстве государств. Имеется группа стран, открыто признающих в своих законах свободу воздушного пространства над исключительной экономической зоной (Россия, США, Габон, Гана, Индонезия и т.д.). Имеются государства, которые умалчивают в своих законодательствах об этой свободе (Франция, Чили, Гвинея-Бисау, Экваториальная Гвинея, Мадагаскар). В месте с тем официальная позиция нашего государства по этому вопросу неоднозначна. Практике известны отдельные случаи одностороннего распространения государственного суверенитета на международное воздушное пространство.

В любом случае, применяя комплексный подход к толкованию Конвенции по морскому праву от 1982 года, можно прийти к выводу о том, что при осуществлении какой-либо деятельности в воздушном пространстве над исключительной экономической зоной, иностранные государства должны учитывать права прибрежного государства и соблюдать законы и правила им принятые в соответствии с положением Конвенции.

Приведенный анализ позволяет автору заключить, что изъятия из принципа «свободы открытого моря» в пользу прибрежного государства применительно к его воздушному пространству имеют функциональный характер. Исключительная экономическая зона в отношении деятельности связанной с судоходством, разработкой морских ресурсов, проведением научных исследований и защитой морской среды является территорией sui generis*.* Однако такой статус экономической зоны как части открытого моря не распространяется на воздушное пространство над ней и соответственно не влияет на его правовой статус.

При этом можно согласиться с точкой зрения, что, учитывая тенденцию прибрежных государств усиливать свою роль в реализации предоставляемых Конвенцией суверенных прав, вряд ли сегодня можно признать, что в воздушном пространстве над экономической зоной допустима бесконтрольная свобода деятельности, в частности, в том, что касается вопросов защиты морской среды и проведения научных исследований.

Если в начале века принцип суверенитета над воздушным пространством сложился под влиянием необходимости обеспечить защиту государства от опасности, исходящей от летательных аппаратов воюющих государств, то в современных условиях его значение существенно изменилось. Создание региональных организаций и формирование экономических блоков, распад крупных государств и образование новых, дальнейшее развитие техники, необходимость государств защищать свои экономические интересы и национальную безопасность, а также очевидная потребность в большей либерализации деятельности воздушного транспорта оказывают очевидное влияние на эволюцию принципа полного суверенитета воздушного пространства.

В современной науке международного права, по мнению Ф.И. Сапрыкина ясно вырисовываются две точки зрения относительно дальнейшего его развития: первая консервативная, настаивающая на незыблемости «полного» и «исключительного» суверенитета над воздушным пространством (абсолютистская), и вторая – либеральная, допускающая в целях поощрения развития воздушного транспорта самоограничение государствами этого принципа в их взаимоотношениях (релятивистская). На практике применение принципа суверенитета в экономической сфере объективно ограничивается и ослабляется принципом взаимности, политическими соображениями отдельных или групп государств, а также сырьевой, технологической и другой взаимозависимостью государств.

В сложившихся мировых условиях релятивистская концепция, по мнению автора более предпочтительна, поскольку в должной степени учитывает как национальные экономические, военные интересы государства, так и интересы воздушной навигации в целом.

Такие факторы, как наличие у государства межконтинентальных баллистических ракет, деятельность, связанная с запуском космических ракет и космических спутников, их нахождение в околоземном пространстве, запуск метеорологических ракет-зондов, вряд ли могут и современных условиях гарантировать стопроцентную безопасность тому или иному государству.

Изучая данную проблему применительно к странам Содружества Независимых Государств Ф.И. Сапрыкин установил, что в их взаимоотношениях наглядно проявляется вторая тенденция развития принципа суверенитета над воздушным пространством – релятивистская, основанная на добровольном ограничении этими государствами своего полного и исключительного суверенитет в рассматриваемой области.

Этому способствует несколько факторов: прежде всего геополитическое положение участников Содружества – историческое соседство, сложившиеся интересы и различного рода связи не позволяют им огородиться друг от друга непроницаемой стеной суверенитета. Экономические (в частности кооперационные связи), а также высокая централизация управления гражданской авиацией и в целом процессом воздухопользования объективно заставляет пожертвовать страны своими суверенными полномочиями в пользу совместных авиационных структур.

Стремительное развитие авиации, интернационализация воздушных перевозок, появление транснациональных авиационных корпораций, а также серьезные политические изменения в отношениях между государствами существенно сказываются на развитии воздушного права. Рождение новых государств должно означать, что все вновь возникающие между ним проблемы, в том числе, в сфере воздухопользования должны решаться в соответствии с принципами и нормами международного права. В частности применительно к Российской Федерации, должны добросовестно выполняться обязательства, вытекающие из договоров еще с участием Союза ССР в отношении территории каждого из них (при условии отсутствия соответствующих заявлений об отказе от участия в таких договорах), заключаться соответствующие договоры, создающие новые нормы и регулятивные механизмы сотрудничества между этими государствами. Особенно это заметно в отношениях со странами-участницами СНГ.

Интеграционные процессы позволили к настоящему времени позволили положительно решить вопросы совместной защиты воздушного пространства, которая заметно ослабла после распада СССР. Вместе с тем многочисленные политические, финансовые, технические, кадровые и прочие трудности пока не позволяют обеспечить надежную защиту неба каждого из государств-участников.

Бесспорно, Россия является лидирующей региональной державой в области авиации (особенно военной). В этой связи представляется интересным рассмотреть, какими актами осуществляется регулирование использования воздушного пространства в Российской Федерации.

Прежде всего, необходимо отметить, что авиация во все времена и во всем мире относилась к таким сферам человеческой деятельности, которым крайне необходима четкая и конкретная регламентация. Еще в 1909 году, когда в России выполнялись лишь эпизодические и главным образом демонстрационные полеты, принимается решение правительства, касающееся «усовершенствования способов передвижения в воздушном пространстве» и практического «испытания новых изобретений». А годом позже уже создаются первые воздухоплавательные карты России и вырабатываются правила, регулирующие занятия воздухоплаванием частных лиц. В соответствии с ними при всяком взлете и спуске летательного аппарата обязательно должен был присутствовать полицейский чиновник, а на любой полет оформлялось предварительное разрешение. Любопытно, что на заседании Государственной Думы, как и в наши времена, по поводу правил разгорелась жаркая дискуссия, перешедшая в откровенную перебранку между депутатами противоположных политических ориентации и взглядов на воздухоплавание.

В советское время, в условиях международного непризнания капиталистическими государствами, залогом самостоятельности и твердости международного курса нашего государства выступали его вооруженные силы, в которых особое место занимала авиация. Забота и опека авиационной промышленности и авиации в целом со стороны руководства страны позволили уже к середине XX века выйти на лидирующие мировые позиции в этой сфере.

В январе 1921 года Совнаркомом РСФСР утверждаются «Правила о воздушных передвижениях в воздушном пространстве РСФСР и над его территориальными водами», которые впоследствии получили статус «Декрета о воздушных передвижениях». Одним из главных требований этого документа был строгий учет аэродромов, посадочных площадок, ангаров, а также летного и технического состава. Выполнение же полетов разрешалось лишь специально подготовленным лицам, которые успешно выдержали соответствующие испытания. Не смотря на то, что в декрете понятие «воздушное пространство» не нашло своего отражения, а само воздушное пространство не рассматривалось как территория РСФСР, тем не менее режим полетов воздушных судов (особенно иностранных) «над территорией РСФСР и ее территориальными водами» характеризовался иногда более жесткими правилами, в сравнении с теми, что появились, когда воздушное пространство уже считалось составной частью территории СССР.

Таким образом, уже в те далекие годы были заложены основы правового регулирования деятельности отечественной авиации.

Спустя одиннадцать лет, 27 апреля 1932 года, был принят первый Воздушный кодекс СССР. В нем вопросы государственной принадлежности воздушного пространства были прописаны уже довольно четко: «Воздушный кодекс действует в пределах сухопутной и водной территории Союза ССР, прибрежной морской полосы, установленной законами союза ССР, в воздушном пространстве Союза ССР. Под воздушным пространством Союза ССР понимается воздушное пространство над сухопутной и водной территорией Союза ССР и над прибрежной полосой установленной законами Союза ССР. Союзу ССР принадлежит полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством Союза ССР.»

В отличие от «Декрета о воздушных передвижениях» он охватывал гораздо больший круг проблем – от организационно-технических до коммерческих и юридических. Кодекс стал основным нормативным документом, которым повседневно руководствовалось созданное к тому времени Главное управление Гражданского Воздушного Флота при Совнаркоме СССР и подчиненные ему подразделения на местах. Еще одной особенностью и одновременно новацией данного документа являлось то, что в нем было проведено разграничение между гражданской и военной авиацией. Но его нормы соответственно регулировали только отношения по поводу использования воздушного пространства гражданской авиацией.

Бурное развитие авиации как гражданской, так и особенно военной в тридцатые годы продиктовало необходимость дополнения и переработки Воздушного кодекса, а потому уже через три года – 7 августа 1935 года – была утверждена его новая редакция. Этот кодекс работал более четверти века. Им руководствовались в предвоенные годы, во время послевоенного восстановления народного хозяйства. На его же правовом фундаменте проводилось переоснащение государственной авиакомпании «Аэрофлот» реактивной техникой.

В конце 1961 года, когда доля реактивных самолетов в общем объеме авиатранспортной работы достигла сорока процентов, а перевозки пассажиров за пять лет, прошедшие после выхода на трассы реактивного первенца Ту-104, возросли в семь раз, была изменена и нормативная база отечественной авиации. Ее основой стал третий по счету Воздушный кодекс СССР от 26 декабря 1961 г., действовавший до 1983 года.

Время функционирования этого кодекса совпало с коренными преобразованиями в авиации страны. Основные радикальные перемены произошли не только в технической оснащенности всего воздушного флота, но и в структуре управления им. Так, Главное управление Гражданского Воздушного Флота при Совете Министров СССР в 1964 году было преобразовано в общесоюзное Министерство гражданской авиации, а в 1973 году были образованы Государственная комиссия по безопасности полетов гражданской авиации СССР (Госавианадзор) и Государственный авиационный регистр СССР (Госавиарегистр). Событием огромной важности стало вступление в 1970 году Советского Союза в Международную организацию гражданской авиации – ИКАО. В те же годы были разработаны и введены в действие все основные ведомственные нормативные документы, прежде всего Наставления: по производству полетов; штурманской службе; службе движения; связи; аэронавигационной информации; метеорологическому обеспечению полетов, другим службам. Все эти изменения, естественно, требовали обновления Воздушного кодекса 1961 года, и в 1983 году работа по его приведению в соответствие получила логическое завершение. Новый Воздушный кодекс был утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1983 г., а с 1 января 1984 года он вступил в силу.

Необходимо отметить, что Воздушный кодекс 1983 года сыграл очень важную роль в жизни и деятельности нашей авиации, особенно в обеспечении безопасности полетов. В частности, им были установлены общеобязательные требования к нормам летной годности воздушных судов, годности аэродромов и их оборудования, закреплялся строгий порядок регистрации самолетов и вертолетов, аэродромов, а также их допуск к эксплуатации. В нем были предусмотрены статьи, в которых определялись задачи и функции Госавианадзора, Госавиарегистра, Единой системы Управления воздушным движением (УВД), Единой поисково-спасательной службы. Четко формулировать услуги и льготы, гарантируемые пассажирам и грузоотправителям на воздушном транспорте, уточнялись права и обязанности сторон при выполнении авиационных работ в народном хозяйстве. Устанавливались также требования к иностранным авиакомпаниям, выполнявшим полеты в СССР или через его территорию, повышались меры ответственности работников гражданской авиации за служебные проступки и т.д.

Однако, как уже отмечалось, с переходом страны к рынку и распадом Советского Союза на независимые суверенные государства многие положения этого Воздушного кодекса по существу устарели. Более того, новые, прежде всего, политические и экономические реалии, определившие принципиально иную специфику функционирования авиации, не были, да и не могли быть в нем предусмотрены.

Современный этап развития Российской Федерации характеризуется тем, что факторы, влияющие на национальные интересы России в воздушном пространстве, чаще всего носят характер угроз. Российская Федерация в этой связи оказалась в стратегически невыгодном международном положении: с одной стороны ей противостоит международный терроризм, уже не ограничивающийся пределами Чеченской Республики, с другой стороны – «союзники» по антитеррористическому блоку продолжают экспансию на восток, вплотную приближаясь к границам Российской Федерации и не соблюдая, при этом, достигнутые ранее договоренности о сокращении обычных вооружений в Европе.

Среди основных факторов, которые в ближайшие десятилетия будут оказывать непосредственное влияние на национальные интересы Российской Федерации в воздушном пространстве и в частности на развитие системы охраны государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве необходимо выделить следующие:

1. Глобализация – процесс непрерывно возрастающей взаимозависимости стран и народов во всех сферах жизни, и как следствие этого активная экономическая и военная интеграция. Последствия этого процесса весьма многогранны и их с позиции «хорошо-плохо» представляется не корректным. Вместе с тем некоторые промежуточные результаты глобализации нельзя не учитывать в ходе развития государства. Так международные интеграционные процессы способствуют тому, что сухопутные и морские границы государств, не говоря уже о воздушных границах, утрачивают свое основное содержание, становясь формальным явлением. В этой связи, например, на подразделения, отвечающие за охрану государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, возлагается дополнительная нагрузка, требующая привлечения значительных технических и информационных ресурсов, по выявлению из этого множества судов-нарушителей и пресечению их незаконных действий.

Уникальность воздушного пространства Российской Федерации: по своим географическим масштабам оно не имеет аналогов в мире (площадь 25 млн. кв. км, включая 9 млн. кв. км над открытыми водами и в полярной области); общая протяженность воздушных трасс составляет 600 тыс. км, в том числе 125 тыс. км воздушных трасс для международных полетов; интенсивность воздушного движения – Российская система организации воздушного движения ежесуточно обслуживает более 7,5 тыс. полетов (транзитных или начинающихся примерно в 400-ах гражданских аэропортах, в том числе около 30 международных); сложившиеся реалии с материальной основой контроля – радиолокационным полем – протяженность радиолокационно-контролируемых участков государственной границы в воздушном пространстве Российской Федерации на больших высотах (10 тыс. м) составляет 59%, на малых высотах (до 1 тыс. м) составляет 23%, полностью утрачен радиолокационный контроль над Северным Уралом, северной и центральной частью Сибирского и Восточного регионов, островами Курильской гряды, вдоль побережья северных морей, северной частью полуострова Камчатка, Охотского моря, республикой Саха-Якутия; не обеспечивается контроль воздушных судов в ближней морской и экономической зонах на глубину, достаточную для эффективного применения сил Военно-морского флота и пограничных органов по пресечению несанкционированных и контрабандных действий; протяженность государственной границы Российской Федерации составляет более 60 тыс. км, 45 субъектов Российской Федерации, являются приграничными, а коридоры пролета государственной границы со странами СНГ не определены и перелет осуществляется по ранее установленным внутрисоюзным воздушным трассам, хотя условия перелета определены как для международных рейсов, а количество таких коридоров пролетов государственной границы, подлежащих радиолокационному контролю, возросло до 119 (в бытность СССР – 66).

2. Непосредственное соприкосновение границ Российской Федерации с границами стран-членов НАТО (Норвегия, Латвия, Эстония) и постоянно увеличивающееся военное присутствие США в странах Средней Азии и Закавказья (Киргизия, Туркменистан, Узбекистан, Грузия) также способствует тому, что Россия вынуждена наращивать на этих направлениях плотность системы противовоздушной обороны. Одновременно следует отметить, что благодаря этому фактору четче проявляются направления сосредоточения основных усилий при охране государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, что дает возможность эффективнее использовать основные силы и средства, в том числе и за счет их своевременной перегруппировки.

3. Поскольку государственная граница Российской Федерации
(на суше, на море и в воздушном пространстве) рассматривается как единый правовой комплекс то вопросы, сопряженные с не завершенностью международно-правового оформления государственной границы Российской Федерации и как следствие того территориальные притязания со стороны сопредельных государств тоже будут оказывать определенное влияние на мероприятия связанные с охраной воздушной составляющей государственной границы Российской Федерации. В частности сложности могут возникнуть в случаях определения юрисдикции государств при расследовании инцидентов, случившихся в пределах спорных (оспариваемых) пространств. В связи с этим все оспариваемые участки (пространства) должны находиться под постоянным, усиленным контролем соответствующих подразделений, тем самым, подтверждая свои суверенные права на эти территории.

4. Активное использование международными террористами воздушного пространства как места, а воздушных судов как средства для совершения террористических актов. Этот фактор является одним из основных и опасных, поскольку масштабы и последствия от таких актов весьма велики.

Практика последних лет показала, что наше государство не готово к «воздушной войне» с террористами ни в техническом, ни в правовом плане. Вовсе отсутствуют или еще не приняты нормы, характеризующие с точки зрения права ситуации, связанные с использованием воздушного судна в качестве орудия совершения преступления, определяющие круг субъектов правомочных действовать в таких условиях, их права и обязанности по нейтрализации подобных ситуаций, нормы устанавливающие ответственность.

Принятие соответствующих актов обязательно окажет воздействие и на техническую сторону проблемы, так как разрабатываться и внедряться будут прежде всего те системы (приборы), использование которых позволит наиболее эффективно бороться с подобной разновидностью террора не выходя за рамки правового поля.

5. Динамичное развитие наукоемкого, высокотехнологичного производства способствует не только постоянному модернизированию и обновлению парка военной авиационной техники, но и созданию принципиально новых летательных аппаратов. В таких условиях подразделения, обеспечивающие охрану государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве (по своей численности, составу, технической оснащенности), должны оперативно реагировать на внедряемые технические новации, используя адекватные или даже превосходящие средства.

Кроме того, не следует игнорировать и проблему освоения космоса, который уже давно используется не только в мирных целях.

Совокупность этих и некоторых других факторов (например, экономического, социального и политического) оказывают дестабилизирующее воздействие, прежде всего, на процесс охраны государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве. При этом необходимо учитывать то, что в случае не умелого и не правильного использования сложившейся обстановки, приведенные выше факторы могут методично трансформироваться в реальные угрозы безопасности нашей страны и не только в ее воздушном пространстве.

Отсутствие новой нормативно-правовой базы в использовании воздушного пространства включительно до середины 90-х годов прошлого века, рост пользователей воздушного пространства различных форм собственности, снижение уровня дисциплины пользователей воздушного пространства (продолжающееся и до настоящего времени) привело к существенному возрастанию количества нарушений установленных правил использования воздушного пространства и нарушений государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве

Приведенные обстоятельства изначально способствовали тому, что правовом поле страны возник угрожающий вакуум, который необходимо было как можно быстрее заполнить. И проблема была отчасти решена путем принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Чем же на сегодняшний день в Российской Федерации представлено «воздушное законодательство»?

Основу законодательства регулирующего порядок использования воздушного пространства Российской Федерации его защиты и охраны составляют три документа. Во-первых, это Конституция Российской Федерации, в которой, как уже отмечалось, определено, что воздушное пространство Российской Федерации является составной частью ее территории. Во-вторых, Воздушный кодекс Российской Федерации, непосредственно устанавливающий статус воздушного пространства Российской Федерации, условия и порядок его использования и пр.
В-третьих, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации», который так же как и Конституции Российской Федерации признает воздушное пространство Российской Федерации ее территорией со всеми вытекающими последствиями, устанавливает порядок пересечения государственной границы Российской Федерации воздушными судами, а также определяет органы государственной власти, которые обеспечивают защиту и охрану воздушного пространства Российской Федерации, и наделяет их соответствующими полномочиями.

Кроме этого существует множество иных нормативных актов по указанным проблемам, однако они носят производный и чаще всего ведомственный характер.

Безусловно особое практическое значение в этой триаде имеет Воздушный кодекс Российской Федерации. Это обусловлено тем, что он регламентирует более широкий спектр отношений в области использования и охраны воздушного пространства Российской Федерации.

Необходимость, причем очень острая в принятии нового Воздушного кодекса назрела давно. Еще до распада Советского Союза и упразднения Министерства гражданской авиации СССР встал вопрос о приведении действовавшего тогда авиационного законодательства в соответствие с нарождавшимися рыночными отношениями в советской экономике. Ведь подавляющее большинство статей и положении прежнего Воздушного кодекса было рассчитано на применение в условиях жесткой командно-административной системы управления гражданской авиацией, а потому не могло полностью соответствовать тем изменениям, которые происходили в стране в связи с начавшейся перестройкой. А когда грянули известные всем события августа и декабря девяносто первого года, тот кодекс и вовсе превратился в закон несуществующего государства. Однако в силу ряда объективных и особенно субъективных причин принятие Воздушного кодекса Российской Федерации надолго затянулось.

Что же представляет собой этот документ – Воздушный кодекс Российской Федерации (далее – ВК РФ). Охарактеризуем лишь некоторые, наиболее принципиальные положения, внесенные в практику нашего авиационного нормотворчества впервые.

Прежде всего, необходимо отметить, что новый кодекс в отличие от предшествующих ему документов в числе основных задач государственного регулирования использования воздушного пространства устанавливает задачи по обеспечению обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности. Это повышает статус самого документа и значительно расширяет сферу его действия. Он не только устанавливает правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации, но и четко формулирует цели и способы государственного регулирования данных сфер.

Важной новацией в кодексе стал трансформация государственного командно-распорядительного способа регулирования отношений в сфере использования воздушного пространства Российской Федерации в гибкий очень чувствительный механизм, использующий приемы и методы, приемлемые для рыночной экономики. Например, под государственным регулированием использования воздушного пространства понимается не прямое вмешательство в деятельность тех или иных структур, а установление общих правил и порядка деятельности в данной области, а также ответственность за их соблюдение.

Точно так же государственный контроль за деятельностью авиации осуществляется не в смысле вмешательства в хозяйственные или иные функции авиапредприятий или компаний, а в виде контроля за соблюдением всеми гражданами и юридическими лицами требований воздушного законодательства и международных договоров Российской Федерации. Причем осуществление этих и других функций возлагается на так называемые специально уполномоченные органы. Заметим: не на Министерство гражданской авиации СССР, как было в кодексе 1983 года, не на Федеральную авиационную службу или, положим, Министерство обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России) как можно было бы записать сейчас, а на «специально уполномоченный орган».

При разработке и рассмотрении проекта Кодекса по этому поводу было немало разноречивых суждений, но, в конечном счете, возобладало одно мнение: Кодекс – документ долговременного действия, и конкретная ссылка на конкретную государственную структуру со временем может превратиться в анахронизм. Ведь жизнь не стоит на месте. Как известно, недавнее Министерство гражданской авиации СССР превратилось вдруг в Департамент воздушного транспорта России, тот в Федеральную авиационную службу, а она в свою очередь в Федеральное агентство воздушного транспорта, да и Минобороны России бессменно принимало участие в использовании воздушного пространства. В конечном же счете все они не что иное, как «специально уполномоченный орган».

Еще одним нововведением данного кодекса является измененная классификация авиации. В соответствии со статьей 20 авиация России подразделяется на три вида – гражданскую, государственную и экспериментальную. Авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач, относится к государственной авиации. Использование государственной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Ей отводится одно из центральных мест в обеспечении не только безопасности воздушного пространства Российской Федерации, но и всего государства.

Для осуществления функций государственного контроля за деятельностью в области государственной авиации специально уполномоченный орган создает инспекторские службы. И если структура и функции этих служб устанавливаются этим органом (на сегодня – Минобороны России), то права и ответственность инспекторов – Правительством Российской Федерации. Как показала практика сегодня и государственная, и экспериментальная авиация активно занимаются в дополнение к своему основному назначению коммерческой деятельностью, а она должна осуществляться в порядке, установленном для деятельности коммерческой гражданской авиации (статьи 22 и 23). Вследствие этого данные виды авиации подпадают под контроль инспекторских служб гражданской авиации. Отсюда определение их полномочий решением Правительства, которое обязательно для всех министерств и ведомств.

Важнейшую роль в государственном регулировании и контроле Воздушный кодекс отводит сертификации и лицензированию. Эти виды деятельности отчасти были отражены еще в Декрете о воздушных перевозках 1921 года (см. ранее). Кодекс четко регламентирует, что подлежит сертификации и лицензированию, определяет порядок проведения этих работ, устанавливает, кто и при каких условиях выдает, приостанавливает действие или аннулирует сертификаты и лицензии. Это является серьезным сдвигом в направлении обеспечения безопасности воздушного пространства в целом и отдельных полетов в частности, повышения качества авиационных перевозок и услуг, решения других задач, стоящих перед современной авиацией.

В новом Воздушном кодексе появилось несколько глав, которых не было в Воздушном кодексе 1983 г. Среди них – Глава IX (Авиационные предприятия), Глава XII (Авиационная безопасность), Главы XIII и XIV – о поиске и спасении терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов и расследовании авиационных происшествий и инцидентов.

О важности авиационной безопасности, когда во всем мире пытаются «править бал» террористы, говорить не приходится. События
11 сентября 2001 года в Нью-Йорке (США) яркое тому свидетельство. Очень своевременная и нужная глава. Ее статьи ставят на прочную юридическую основу действия эксплуатантов и специально уполномоченных органов в интересах защиты авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность, что способствует интересам использования всего воздушного пространства России.

Последние годы были, к сожалению, не лучшим периодом в области обеспечения безопасности полетов. Этой проблеме не раз уделяли внимание и Правительство Российской Федерации, и соответствующие государственные органы исполнительной власти, и средства массовой информации. Воздушный кодекс теперь не только констатирует, что авиационные предприятия могут быть привлечены к обеспечению и проведению поисковых и аварийно-спасательных работ, но и точно указывает, что их расходы в связи с этим возмещаются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников. В то же время для пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиск и спасание являются безвозмездными, то есть не требуют какой-либо оплаты с их стороны.

Так же конкретно и четко кодекс регламентирует права и обязанности экипажей воздушных судов, порядок выполнения воздушных перевозок и авиационных работ, организацию и выполнение международных и внутрироссийских полетов, ответственность перевозчиков и эксплуатантов перед пассажирами и грузоотправителями, другие важнейшие вопросы, связанные с использованием воздушного пространства и деятельностью авиации.

Авиаторы России наконец-то получили надежную правовую основу своей деятельности – Воздушный кодекс Российской Федерации. Будучи документом общегосударственного, а в определенной степени и международного значения он призван сыграть заглавную роль в улучшении функционирования всех авиационных и связанных с ними структур, независимо от их назначения и форм собственности удовлетворении потребностей населения и экономики страны в воздушных перевозках и авиационных работах в решении оборонных и других жизненно важных проблем.

Следующая задача заключается в том, чтобы повсеместно обеспечить неукоснительное выполнение всех требований этого документа в целях создания благоприятных условий для эффективного и безопасного использования воздушного пространства Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что при множестве положительных черт, которые в себе сочетает ВК РФ и все «воздушное законодательство» существует один весьма важный недостаток – в российском законодательстве отсутствуют нормативно закрепленные принципы охраны воздушного пространства. О них и пойдет речь в следующем параграфе.

Выводы

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что в правовой действительности невозможно существование только определения «воздушного пространства», как общей категории и отсутствие понятия суверенного воздушного пространства. Следуя юридической логике, появление первого автоматически предполагает существование и второго, даже если нормативно оно нигде не будет закреплено. И вот тогда вопросы теории, обозначенные в данной главе, станут проблемными вопросами практики.

Очевидно, что развитие событий по такому сценарию не только не улучшит, а напротив осложнит решение вопросов связанных с определением верхних пределов суверенитета государств.

В этой связи, учитывая практику развития и применения международного законодательства, а также обычаи, сложившиеся в национальных и международных отношениях, по поводу использования воздушного пространства, автор считает преждевременным закреплять в праве нормативное определение понятия «воздушное пространство». Образное представление о нем в практике уже существует и является следствием договоренностей между отдельным государствами. Хотя оно и носит чисто условный юридический характер это не препятствует нормальном развитию международных воздушных и космических отношений.

Кроме того, по мнению автора, в целях не допущения формирования дополнительных угроз интересам Российской Федерации и поддержания на высоком уровне деятельности подразделений обеспечивающих охрану государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, с учетом сложившихся и перечисленных факторов, необходимо: сформулировать основные принципы охраны государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, определить задачи по охране государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве соответствующим силам (подразделениям), закрепив в актах Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, привести национальное законодательство по данной проблеме, в соответствие требованиям современных реалий, то есть требованиям войны с террором, отбросив при этом «либеральную европейскую риторику», которая в таких условиях показала свою беспомощность и не эффективность, и которая мешает эффективной борьбе с терроризмом.