**Принципы охраны воздушного пространства Российской Федерации**

Принципы международного воздушного права, выработанные международной практикой использования воздушного пространства, являются фундаментом, "активными центрами" современного правопорядка. Они определяют политико-правовой облик всего воздушного пространства. От уровня их признания и соблюдения зависит действенность международного правопорядка.

Эти принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, носят универсальный характер. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты.[[1]](#footnote-1)

Сами принципы, как абстрактная правовая категория, по мнению Р.З.Лившица, несмотря на свой высоко обобщающий, общеправовой характер, могут непосредственно применятся в процессе решения конкретных вопросов, спорных дел, при возникновении конфликтных ситуаций в целях обеспечения реального воплощения той или иной отраслевой формы в фактических действиях субъектов в строгом соответствии с законодательством. Общие принципы права выводятся из самой правовой материи, они охватывают всю правовую материю, идеи, нормы, и отношения и придают ей логичность, последовательность и сбалансированность. В принципах права синтезируется мировой опыт развития права.[[2]](#footnote-2)

Особую актуальность и значимость в современной российской правовой действительности приобретает разработка четкого механизма использования воздушного пространства Российской Федерации и его охраны. В разное время аналогичную проблему анализировали многие юристы-международники. Однако чаще всего ими она рассматривалась с позиции норм международного права. Безусловно, международные принципы использования воздушного пространства, в числе которых уважение полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством в пределах его территории, обеспечение безопасности международной гражданской авиации и свобода полетов в международном воздушном пространстве, служат основой и даже где-то перекликаются с национальными принципами охраны воздушного пространства, однако не во всем. Именно в особенностях применения принципов охраны воздушного пространства Российской Федерации и постараемся разобраться.

"Принцип", в переводе с латинского, - это первооснова какого-нибудь явления, исходное отправное начало. Толковый словарь В.Даля определяет принцип как научное, нравственное начало, основание, правило, основа, от которой не отступают.[[3]](#footnote-3) В правовой науке, в каждой отрасли существуют свои принципы. Принцип, писал В.Т. Кабышев, - это такое руководящее начало, идея, в которой проявляются объективные закономерности, тенденции, потребности общественного развития. Принципы - это продукты человеческого сознания, они должны отражать объективную реальность, соответствовать тенденциям общественной жизни.[[4]](#footnote-4)

Все принципы, закрепленные в международном и внутригосударственном законодательстве, имеют свои признаки. В частности, необходимо выделить три основных признака: нормативность, универсальность и высокая степень обобщенности. В свое время А.В.Мицкевичем были точно выделены основные признаки, определяющие нормативность предписаний:

1. неконкретность адресата, т.е. распространенность на неопределенный круг лиц;
2. возможность неоднократного применения;
3. сохранение действия предписания независимо от его исполнения.[[5]](#footnote-5)

В правовых принципах получают предметное отражение самые характерные для государства и общества социальные отношения, составляющие их устои. Отсюда особого рода нормативность этих принципов - им присуща большая степень правовой обобщенности. Это значит, что правовые принципы оказывают регулирующее воздействие на совокупность отношений не только в рамках данной отрасли права или отдельных институтов, но и определяют ведущие направления, тенденции правового регулирования охраны воздушного пространства в государстве.

Все вышеизложенные положения позволяют сделать вывод о том, что принципы охраны воздушного пространства Российской Федерации имеют своеобразную природу. Во-первых, они выступают в качестве правовой категории, которая хотя и не закреплена в действующем законодательстве, но подразумевается последним (они есть ни что иное, как "дух закона"). Во-вторых, они олицетворяют собой определенные доктринальные установки (незыблемость и неприкосновенность воздушных границ, суверенное воздушное пространство), утвердившиеся в процессе развития идей о воздушном пространстве. В этом они определяют содержание и идейный смысл Воздушного кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации", а также других актов в области использования воздушного пространства Российской Федерации. В-третьих, в реальной действительности они воплощаются в целях и задачах, деятельности соответствующих органов государственной власти, уполномоченных в области использования и охраны воздушного пространства Российской Федерации. Именно эти принципы обуславливают внутреннюю согласованность всей совокупности правовых норм, определяют общую линию правотворческой деятельности данной сфере. Как явление сущностного порядка, они определяют внутреннее единство правовой составляющей учений о воздушном пространстве, пронизывают все ее части, обеспечивают согласованное их действие.

Исследование указанной проблематики, связанной с основными принципами действующего международного права, представляет несомненный научный и практический интерес. Он обусловлен еще и тем, что в курсах, учебниках и других публикациях по проблемам использования и охраны воздушного пространства до сих пор можно встретить самый разнообразный подход не только к оценке сущности и значения системы таких принципов, но и к применению единой терминологии. Вместо понятия "основные принципы" используются, например, такие правовые категории: "высшие принципы", "общие принципы", просто "принципы" или же "основные нормы" современного международного права.[[6]](#footnote-6)

Ознакомление с этими принципами показывает, что современная международно-правовая и государственно-правовая практика и доктрина едины в том, что незыблема свобода полетов в открытом воздушном пространстве и суверенитет государств над воздушным пространством своей территории. Более того, доктрина международного права относит эти нормы к основным исходным началам или положениям, которые предопределяют правовой статус и режим воздушного пространства. Но вслед за этим дается самая различная юридическая квалификация указанным началам. Весьма активно при этом используются такие правовые понятия и категории, как "основные принципы" или просто "принципы", "отраслевые принципы".[[7]](#footnote-7)

Подобное разнообразие можно объяснить, прежде всего, относительной новизной такого правового явления, как основные принципы воздушного право вообще и охраны воздушного пространства в частности. Традиционному международному праву и его доктрине не было присуще выделение каких-либо норм в качестве основных принципов. Сказывается, видимо, и тот факт, что различные научные понятия и правовые категории хотя и служат важным средством познания правовой действительности, но они все же представляют собой "субъективное отражение правовой реальности". Поэтому на доктринальных понятиях и категориях всегда важно именно то их "объективнее содержание, которое верно отразило эту реальность, независимо от привнесенного исследователем".[[8]](#footnote-8)С учетом этих вводных замечаний (и не претендуя, естественно, на бесспорность суждений) попытаемся провести анализ некоторых вопросов, связанных с понятием и значением основных принципов охраны воздушного пространства Российской Федерации.

Многолетняя практика использования советского, а теперь российского воздушного пространства позволила сформулировать следующие принципы охраны воздушного пространства Российской Федерации:

1)  неприкосновенность воздушного пространства и внешних границ Российской Федерации;

2)  взаимное уважение суверенитета, территориальной целостности государств, граничащих с Российской Федерацией;

3)  мирное разрешение конфликтных ситуаций, возникающих при нарушении правил использования воздушного пространства Российской Федерации;

4)  всестороннее сотрудничество органов государственной власти, уполномоченных в области регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации;

5)  комплексное применение сил, войск и средств в интересах охраны воздушного пространства Российской Федерации;

6)  ответственность органов государственной власти за обеспечение надежной охраны и надлежащего использования воздушного пространства Российской Федерации;

7)  взаимодействие различных сил и средств в интересах охраны воздушного пространства Российской Федерации;

8)  сосредоточение основных усилий войск ПВО и ВВС России на важнейших стратегических воздушно-космических (воздушных) направлениях и обороне наиболее важных объектов;

9)  эшелонированное построение сил и средств, участвующих в охране воздушного пространства Российской Федерации, на всю глубину проникновения средств воздушно-космического нападения.

Принцип **неприкосновенности воздушного пространства и внешних границ Российской Федерации** является первоосновой для деятельности специально уполномоченных органов государства в области охраны воздушного пространства Российской Федерации. В соответствии с Уставом ООН под территориальной неприкосновенностью понимается полный и исключительный суверенитет государства над своей территорией, не допускающий какое бы то ни было иностранное вооруженное или невооруженное вмешательство, вне зависимости от того имеет ли такое вмешательство целью отторжение части государственной территории или не имеет.[[9]](#footnote-9) Данный принцип обеспечивает целостность и государственной и национальной территории.

По мнению Б.М.Клименко, которое автор полностью разделяет, реализация принципа неприкосновенности территории (воздушного пространства) государства предполагает соблюдение следующих правил: не приобретать территории путем угрозы силой или ее применения; уважать неприкосновенность государственных границ; не использовать территории иностранного государства без согласия территориального суверена; не использовать своей территории таким образом, что бы этим наносился ущерб территории другого государства. Опыт действий оккупационных сил в Ираке указывает на полное пренебрежение этим принципом "лидерами мировой демократии".[[10]](#footnote-10)

Неприкосновенность воздушного пространства и воздушных границ Российской Федерации является одним из основных элементов безопасности государства, а их защита и обеспечение - одной из важнейших его функций. На это, в частности указывается в Конституции Российской Федерации: "Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории, т.е. суши, вод и воздушного пространства."[[11]](#footnote-11)

Активизация деятельности России в области международного сотрудничества и партнерства, важные шаги, предпринятые Россией для ядерного разоружения мирового сообщества, другие активные действия на пользу мира и безопасности свидетельствуют о новых приоритетах в военной доктрине Российской Федерации. Однако до тех пор, пока будет оставаться потенциальная угроза вооруженного нападения на нашу страну со стороны другого государства (или группы государств), Россия вынуждена будет поддерживать достаточный уровень обороноспособности для защиты жизненно важных интересов государства, в том числе для обеспечения целостности и неприкосновенности своего воздушного пространства.

Российская Федерация располагает для этого всеми необходимыми силами и средствами: Вооруженными Силами, которые согласно приоритетам военной политики России должны быть предназначены исключительно для защиты независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также для выполнения ее международных обязательств; федеральными органами внешней разведки и контрразведки; пограничными, внутренними и другими войсками.

Безопасность Российской Федерации, включающая обеспечение целостности и неприкосновенности ее территории, достигается единой государственной политикой в данной области, соответствующими краткосрочными и долгосрочными федеральными программами, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Принцип неприкосновенности территории России органично вытекает из территориального верховенства Российской Федерации. Вопреки распространенному мнению о том, что данная норма посвящена только внешнеполитическому аспекту необходимо отметить, что она также затрагивает и вопросы внутригосударственного характера. В этой связи принцип неприкосновенности территории государства, а равно как и принцип неприкосновенности государственного воздушного пространства получил выражение и закрепление в ряде универсальных и региональных международно-правовых актов, а также двусторонних договорах Российской Федерации с сопредельными государствами, в том числе в Уставе ООН, Уставе Совета Европы, Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятых в рамках этого Совещания документах, и пр.

С точки зрения внутригосударственной и внешнегосударственной характеристики суверенитета, это положение означает: во-первых, юридическую невозможность уступки Российской Федерацией, ее органами и должностными лицами части территории России иностранному государству, в том числе на основании международного договора; во-вторых, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на нарушение целостности Российской Федерации (статья 13 Конституции Российской Федерации); в-третьих, налагает на органы государственной власти, прежде всего Президента Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, обязанности по принятию необходимых и достаточных мер по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обороны страны, государственной безопасности (статьи 80, 82, 87, 114 Конституции Российской Федерации); в-четвертых, невозможность выхода субъекта Российской Федерации из ее состава; в-пятых, в случае угрозы территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации, исходящей от субъекта Федерации, возможность "федеральной интервенции" для преодоления этой угрозы.

Из Конституции Российской Федерации не следует, что обеспечение неприкосновенности государственной территории Российской Федерации может быть осуществлено исключительно путем введения чрезвычайного или военного положения. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что использование иных мер, следовательно, и "федеральная интервенция", возможно в "экстраординарных ситуациях".[[12]](#footnote-12)

О важности принципа неприкосновенности территории Российского государства говорит сам факт помещения данного конституционного положения в главу, определяющую основы конституционного строя Российской Федерации.

Принцип **взаимного уважения суверенитета, территориальной целостности в воздушном пространстве государств, граничащих с Российской Федерацией.** Он заимствован из норм международного воздушного права и теперь занимает ведущее место не только в системе принципов и норм международного права, но и в воздушном законодательстве Российской Федерации, определяя содержание конкретных норм и особенности правоотношений по поводу использования суверенного воздушного пространства Российской Федерации. Поскольку последнее является составной частью государственной территории, принцип уважения суверенитета, территориальной целостности государств в воздушном пространстве выражает общее свойство суверенитета - верховенство государства на своей территории и независимость в международных отношениях.

По мнению Ю.Н.Малеева, данный принцип не является некоей "вечной" категорией. Его становление и дальнейшее развитие связано с появлением средств воздухоплавания и авиации и происходило вначале обычно-правовым путем на основе молчаливого или явного выраженного признания законодательной и иной практики государств.[[13]](#footnote-13)

Суверенитет Российской Федерации, предполагает верховенство, независимость и самостоятельность власти государства, ее полноту на его территории и независимость в международном общении - необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус, подчеркнул в своем постановлении Конституционный Суд России.[[14]](#footnote-14)

Современное понятие государственного суверенитета существенно отличается от традиционного представления о нем, сложившегося в условиях абсолютизма и этатизма в XVI-XVII вв. и сводящегося к полной юридической независимости государства от любой другой власти как внутри государства, так и вне его. Это устаревшее представление о государственном суверенитете в наше время полностью используется только тоталитарными, антидемократическими режимами. В демократических правовых государствах объем их суверенитета существенно ограничен как внутренними, так и внешними факторами и нормами.

Суверенитет государств выражается в том, что в рамках международного права все государства имеют равные права и обязанности. В связи с этим на государства накладывается обязанность уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению их отношения с другими государствами согласно международному праву и другим общепризнанным принципам и нормам. Важной качественной характеристикой государственного суверенитета является то, что границы государств могут изменяться в соответствии с международным правом мирным путем и по договоренности. Государственный суверенитет характеризуется также правом государств по своему усмотрению принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участниками союзных договоров.[[15]](#footnote-15) В Заключительном акте 1975 г. особо оговаривается право государств на нейтралитет.[[16]](#footnote-16)

Принцип уважения территориальной целостности Российской Федерации и сопредельных с ней государств, а также пространственные пределы ее суверенных прав, как выражение суверенитета в отношениях с другими государствами и международными организациями, предусмотрены многочисленными международно-правовыми актами. В их числе - Устав ООН, Устав Совета Европы, основополагающие документы СНГ и др. Защита и обеспечение целостности и неприкосновенности территории от опасности нападения со стороны других государств являются одной из функций Российской Федерации, как и любого государства.

Верховная власть государства в воздушном пространстве является полной, т.е. не урезанной ни в одном из своих элементов (если только это не предусмотрено правомерными международными соглашениями), и исключительной, т.е. исключающей верховную власть какого-либо иного субъекта международного права в этом пространстве. Вместе с тем полный и исключительный суверенитет государств в национальном воздушном пространстве не носит абсолютного характера. Государства могут правомерно распоряжаться своим воздушным пространством только таким образом, чтобы при этом не нарушать права других государств как в пределах суверенной территории последних, так и в пределах международной территории общего пользования.[[17]](#footnote-17)

Практика знает множество примеров того, что некоторые государства еще недавно выдвигали территориальные претензии к России; такие споры должны решаться только мирными средствами в соответствии со справедливыми материально-правовыми и процедурными требованиями международного права.

**Мирное разрешение конфликтных ситуаций, возникающих при нарушении правил использования воздушного пространства Российской Федерации** - этот принцип остаетсяисходным в системе принципов мирного сосуществования государств. Продолжая научный анализ Д.Б.Левина и Б.М.Клименко в современной научной ситуации следует говорить о двух его составляющих: мирные средства разрешения конфликтов и запрещение применения силы или ее угрозы для разрешения конфликта.[[18]](#footnote-18)

Характерной чертой современного регулирования мирного разрешения международных споров, по мнению Г.Г.Шинкарецкой является специализация средств разрешения по отраслям международного права и приспособление всего процесса мирного урегулирования к особенностям правоотношений, порождающих тот или иной спор. Поскольку воздушное право сравнительно молодая отрасль права, известны доктринальные попытки заимствования большинства приемов и способов разрешения споров из норм международного морского права.[[19]](#footnote-19)

За долгую историю развития международного права сложились многообразные методы мирного урегулирования международных споров. Опыт их функционирования внес несомненный вклад в формирование списка таких средств, вошедшего в ст. 33 Устава ООН. Это переговоры, добрые услуги, посредничество, примирение,[[20]](#footnote-20) обследование, арбитраж, суд. К началу 70-х годов нашего века дву- и многосторонние международно-правовые акты, относящиеся к морскому праву, содержали нормы об использовании самых разнообразных средств мирного разрешения международных опоров. Основательная кодификация их была проведена в ходе III Конференции ООН по морскому праву при подготовке всеобъемлющей Конвенции ООН по морскому праву. Часть XV Конвенции "Урегулирование опоров" стала значительным явлением в современном международном праве.[[21]](#footnote-21)

Хотя в воздушном праве нормы, регулирующие разрешение споров, далеко не так многочисленны, как в морском, остановимся на них подробнее, так как в отечественной литературе пока отсутствуют работы, посвященной их систематическому анализу.

Переговоры (консультации). На международные и внутригосударственные отношения, связанные с использованием воздушного пространства, распространяется принцип мирного разрешения международных споров, и если стороны какого-либо "воздушного" договора не связаны обязательством применять какое-то определенное средство урегулирования, это значит, что они могут сами выбирать то средство, которое считают наиболее подходящим. На практике это чаще всего означает использование переговоров. Таким образом, для споров о деятельности в воздушном пространстве, где правовое регулирование пока не достигло необходимого уровня развития, переговоры играют весьма полезную роль.

Переговоры, как средство урегулирования возникшего спора, прямо предусмотрены во многих договорах и соглашениях по поводу использования воздушного пространства. Так, в соответствии с частью 1 статьи 18 Соглашения между Российской Федерации и Кореей о воздушном сообщении, договаривающиеся Стороны при возникновении любого спора между ними в связи с толкованием или применением данного соглашения должны в первую очередь попытаться разрешить его путем переговоров между авиационными властями Сторон.[[22]](#footnote-22)

Согласительная процедура. Согласительная процедура в чистом виде не предусмотрена в воздушном праве. Одна из ее форм, очень специфичная, включена в Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства. Споры и разногласия между двумя или более Договаривающимися государствами, которые не могут быть урегулированы путем переговоров между ними, по просьбе любого государства, вовлеченного в эти споры разногласия, разрешаются Советом по авиации и использованию воздушного пространства. Совет устанавливает обоснованность претензии о компенсации и определяет ее сумму. Решение Совета является окончательным и обязательным, если об этом достигнута договоренность между сторонами; в ином случае Совет выносит окончательное определение рекомендательного характера, которое стороны рассматривают в духе доброй воли. При недостижении согласованного решения указанным Советом, споры и разногласия передаются на рассмотрение Глав правительств Договаривающихся государств.[[23]](#footnote-23)

Суд (арбитраж). Международное разбирательство с участием арбитров получило свое распространение совсем не давно. Поскольку в международной практике практически не развита судебная инстанция, государства предпочитают в случае возникновения спора полагаться на мнение третьей стороны - арбитра. Иногда в договорах понятия "суд" и "арбитраж" отождествляются. Так в статье 20 Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о воздушном сообщении 2001 г. сказано, что в случае возникновения спора между Договаривающимися Сторонами по толкованию настоящего Соглашения авиационные власти будут стремиться разрешить его путем прямых переговоров. Если авиационные власти не достигнут соглашения, спор станет предметом консультаций между Договаривающимися Сторонами.

Если обе Договаривающиеся Стороны не придут к соглашению путем переговоров, они могут передать спор на рассмотрение третьему лицу или третьей организации по согласованию между собой, или по просьбе одной из Договаривающихся Сторон на рассмотрение суда, состоящего из трех арбитров. Каждая Договаривающаяся Сторона назначает по одному арбитру, а третий, который не должен быть гражданином государства ни одной из Договаривающихся Сторон, будет выбран этими двумя другими и будет исполнять обязанности председателя суда. Каждая Договаривающаяся Сторона назначает арбитра в течение шестидесяти (60) дней с даты вручения одной Договаривающейся Стороной по дипломатическим каналам ноты, требующей арбитражного решения спора; третий арбитр будет назначаться в течение последующих шестидесяти (60) дней за назначением двух первых. Если одна из Договаривающихся Сторон не назначит арбитра в течение шестидесяти (60) дней или третий арбитр не будет назначен в выше установленный срок, одна из Договаривающихся Сторон может обратиться к Президенту Международной организации гражданской авиации с просьбой о назначении арбитра или арбитров.

Договаривающиеся Стороны подчиняются любому решению, принятому в соответствии с положениями пункта 2 настоящей статьи.

В случае если одна или другая Договаривающаяся Сторона не выполняет решения, вынесенные согласно пункту 2 настоящей статьи, и пока существует такое нарушение, другая Договаривающаяся Сторона может ограничить, приостановить или отозвать права или привилегии, предоставленные в соответствии с настоящим Соглашением, той Договаривающейся Стороны, которая не соблюдает указанные условия.[[24]](#footnote-24)

Анализ международной и государственной практики указывает на то, что использование данного способа чаще всего имеет место при урегулировании "правовых" споров.

Итак, в документах, регламентирующих деятельность по использованию воздушного пространства, пока немного норм, относящихся к мирному разрешению споров. Чаще всего в договоры не включены никакие конкретные положения. Это означает, что в случае возникновения спора его стороны полностью свободны в выборе средств разрешения и могут использовать любое из существующих. Отрицательной стороной такой ситуации является необходимость затрачивать время и усилия на выбор средства или разработку процедуры.

Среди имеющихся в документах норм о разрешении споров заметно преобладание положений, обязывающих стороны прибегать к двусторонним и добровольным средствам. Здесь выделяются консультации, которые служат скорее средством предупреждения споров, чем средством их разрешения. В процессе консультацией стороны согласовывают планы будущих мероприятий, т.е. вырабатывают общую политику и создают общие правовые позиции.

**Всестороннее сотрудничество органов государственной власти, уполномоченных в области регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации**. Использование воздушного пространства - это деятельность, в процессе которой осуществляется перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и т.п.), которая может представлять угрозу безопасности использования воздушного пространства.[[25]](#footnote-25)

Реализация данного принципа осуществляется строго в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации. Под государственным регулированием использования воздушного пространства понимается установление государством общих правил осуществления такой деятельности, а также ответственности за их соблюдение. Государственное регулирование использования воздушного пространства осуществляют следующие органы:

1)  специально уполномоченный орган в области обороны (Министерство обороны Российской Федерации) - полное государственное регулирование использования воздушного пространства;

2)  специально уполномоченный орган в области гражданской авиации (Федеральное агентство воздушного транспорта) - государственное регулирование деятельности по использованию той части воздушного пространства, которая в установленном порядке определена для воздушных трасс (внутренних и международных), местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов.[[26]](#footnote-26) При этом следует отметить, что приоритет в этом вопросе отдан силовому ведомству. Это лишний раз доказывает стратегическую значимость воздушного пространства для обеспечения безопасности Российской Федерации вцелом.

Важным свидетельством единства целей и задач в области охраны воздушного пространства Российской Федерации является то, что названные органы во взаимодействии друг с другом, а также при участии органов-пользователей воздушного пространства, обслуживающих воздушное движение (управляющих полетами) образуют собой единую систему организации воздушного движения (ЕС ОрВД). Эта система предназначена для обеспечения безопасного, экономичного и регулярного воздушного движения, а также другой деятельности по использованию воздушного пространства. Такое обеспечение в свою очередь предполагает: установление структуры воздушного пространства; планирование и координирование использования воздушного пространства; обеспечение разрешительного порядка использования воздушного пространства; организацию воздушного движения; контроль за соблюдением настоящих Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации.[[27]](#footnote-27)

Сами механизмы реализации принципа взаимодействия соответствующих органов очень сложны и громоздки, а потому будут рассмотрены в следующей главе.

**Комплексное применение сил, войск и средств в интересах охраны воздушного пространства Российской Федерации**. Воздушное пространство Российской Федерации, являясь составной частью ее территории и также как государственная граница подлежит охране. Однако в отличии от последней оно охраняется не по периметру, ограничивающего распространения государственный суверенитет России, а полностью над всей территорией. Это значительно усложняет сам процесс охраны, а его эффективность ставится в зависимость от деятельности множества органов, организаций и пр. В соответствии со статьей 3 Закона Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами и пограничными войсками, входящими в состав федеральной службы, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и в порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы рассматриваются как пограничные меры.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.[[28]](#footnote-28)

Функция охраны воздушного пространства Российской Федерации в основном возложена на Министерство обороны Российской Федерации, в структуре которого этими вопросами занимаются Военно-воздушные силы (войска противовоздушной обороны, а также некоторые авиационные части).

Войска противовоздушной обороны охраняют Государственную границу в воздушном пространстве Российской Федерации посредством следующих мероприятий:

осуществляют контроль за соблюдением правил пересечения Государственной границы;

пресекают полеты и принимают меры к посадке на территории Российской Федерации воздушных судов, незаконно пересекших Государственную границу или нарушивших порядок использования воздушного пространства Российской Федерации;

оказывают содействие воздушным судам, незаконно пересекшим Государственную границу в случаях форс-мажорных обстоятельств или непреднамеренных действий экипажей этих судов, посредством восстановления их ориентировки, вывода на аэродром посадки на территории Российской Федерации или за пределы воздушного пространства Российской Федерации.[[29]](#footnote-29)

Одновременно с этим к охране воздушного пространства могут привлекаться и другие федеральные органы: для издания соответствующих нормативных актов (Федеральное собрание Российской Федерации, Президент Российской Федерации и др.); для устранения инцидентов, вызванных нарушением правил использования воздушного пространства, которые не урегулированы Министерством обороны Российской Федерации (МИД России); для осуществления транспортного контроля (Федеральное агентство воздушного транспорта) и пр. Использование в охране воздушного пространства различных сил и средств, взаимодействующих друг с другом, является залогом эффективности деятельности по охране воздушного пространства Российской Федерации.

**Ответственность органов государственной власти за обеспечение надежной охраны и надлежащего использования воздушного пространства Российской Федерации**. Важными элементом, гарантирующим надежную охрану воздушного пространства Российской Федерации, его надлежащее использование является ответственность соответствующих органов, должностных лиц и граждан (иных физических лиц). Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" содержит общую норму, согласно которой лица, виновные в нарушении правил режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу, несут уголовную ответственность, предусмотренную федеральными законами, либо административную ответственность, предусмотренную федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.[[30]](#footnote-30) Законодатель не конкретизировал субъектный состав, подлежащий ответственности в данном случае. Однако, по мнению автора, эта норма предполагает наступление ответственности не только в отношении "потенциальных" нарушителей, но и в отношении органов и должностных лиц, чья деятельность должна быть направлена на охрану воздушного пространства, но не соответствует таковой.

Конкретизируется данная норма уже в другом документе: ответственность за организацию использования воздушного пространства Российской Федерации возложена на главнокомандующего Военно-воздушными силами Российской Федерации.[[31]](#footnote-31)

По каждому случаю нарушения порядка использования воздушного пространства Российской Федерации проводится расследование. Расследование, организация учета и анализа нарушений порядка использования воздушного пространства Российской Федерации производятся органами ОрВД.

Основанием для проведения расследования нарушения порядка использования воздушного пространства Российской Федерации являются сообщения органов ОрВД (управления полетами), органов ВВС и ПВО, доклады командиров воздушных судов, материалы объективного контроля, а также сообщения других органов и граждан, которым стало известно о факте нарушения.

Пользователи воздушного пространства, органы ОрВД (управления полетами), граждане и юридические лица, по вине которых произошло нарушение порядка использования воздушного пространства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, возмещают расходы, связанные с использованием сил и средств в целях пресечения нарушения порядка использования воздушного пространства.

Кроме того, законодатель допускает наступление административной и в отдельных случаях уголовной ответственности за нарушение правил использования воздушного пространства, если такие будут квалифицированы, как нарушение Государственной границы Российской Федерации.

**Взаимодействие различных сил и средств в интересах охраны воздушного пространства Российской Федерации**. Институт взаимодействия в современной практике развивается в двух основных направлениях. Взаимодействие в интересах охраны воздушного пространства Российской Федерации на внутригосударственном уровне и на уровне международном.

Закон Российской Федерации "О Государственной границе Российской Федерации" определяет основные направления развития межведомственного сотрудничества. В частности, пограничные органы и пограничные войска, Войска противовоздушной обороны, Военно-Морской Флот оказывают содействие друг другу при выполнении возложенных на них обязанностей по защите Государственной границы; координируют действия государственных органов, осуществляющих различные виды контроля за поддержанием режимов на Государственной границе, не вмешиваясь в эти действия; организуют непосредственно на Государственной границе взаимодействие своих сил и государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений, участвующих в защите Государственной границы или осуществляющих деятельность, затрагивающую интересы защиты Государственной границы. Руководитель Федеральной службы безопасности Российской Федерации, главнокомандующие Военно-Воздушными Силами, Военно-Морским Флотом издают в пределах своей компетенции распоряжения по вопросам соблюдения режимов на Государственной границе, обязательные для исполнения всеми органами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами на территории Российской Федерации; осуществляют взаимодействие в защите Государственной границы с соответствующими органами, войсками, флотами иностранных государств в порядке, устанавливаемом международными договорами Российской Федерации, в том числе межведомственного характера.[[32]](#footnote-32)

Второе направление взаимодействия ориентировано на государства-участники СНГ. Основываясь на Решении о Меморандуме Совета глав государств Содружества Независимых Государств "Основные направления интеграционного развития Содружества Независимых Государств", а также исходя из необходимости объединения усилий по противовоздушной обороне государств-участников СНГ и охраны их границ в воздушном пространстве 10 февраля 1995 г. в г.Алматы было подписано Соглашение  
"О создании объединенной системы противовоздушной обороны государств-участников СНГ".[[33]](#footnote-33)

Государства-участники создают объединенную систему противовоздушной обороны государств-участников Содружества Независимых Государств (ОС ПВО).

В объединенную систему противовоздушной обороны входят силы и средства (часть сил и средств) противовоздушной обороны государств-участников, действующие по согласованному плану и выполняющие соответствующие задачи, в числе которых: обеспечение охраны государственных границ государств-участников в воздушном пространстве; осуществление совместного контроля за порядком использования воздушного пространства государств-участников; оповещение государств-участников о воздушно-космической обстановке, предупреждение о ракетном и воздушном нападении; ведение согласованных действий войск противовоздушной обороны государств-участников по отражению воздушно-космического нападения.

В целях согласования усилий по созданию и совершенствованию объединенной системы противовоздушной обороны и координации действий войск и сил ОС ПВО образуется Координационный Комитет по вопросам противовоздушной обороны при Совете министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств.

Государства-участники обеспечивают постоянную боевую готовность войск и сил, выделяемых в ОС ПВО, и их действия при выполнении совместных задач противовоздушной обороны.

Порядок взаимодействия сил и средств ОС ПВО определяется планом, разрабатываемым Координационным Комитетом совместно со Штабом по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств, с учетом планов применения сил и средств ПВО (ПВО и ВВС) государств-участников. План взаимодействия сил и средств ОС ПВО утверждается Советом министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств.

Координация действий сил и средств ОС ПВО осуществляется с Центрального командного пункта Войск противовоздушной обороны Российской Федерации.

Развитие сотрудничества со странами СНГ в области охраны воздушных рубежей является приоритетным направлением, поскольку отвечает интересам России и позволяет создать вокруг воздушного пространства Российской Федерации "буферную (прилежащую) зону".

**Эшелонированное построение сил и средств, участвующих в охране воздушного пространства Российской Федерации на всю глубину проникновения средств воздушно-космического нападения**. В охране воздушного пространства Российской Федерации, как уже отмечалось, принимают участия силы и средства различных ведомств. Их расположение и участие в этом процессе носит глубоко эшелонированный характер, обеспечивающий эффективный контроль за использованием всего воздушного пространства и своевременность реагирования на возможные нарушения. Важное место в системе охраны воздушного пространства отводится пограничной авиации.

Развертывание группировки авиации Пограничных войск осуществляется в три эшелона, с учетом региональных особенностей охраны участков границы и реальных возможностей по обеспечению ее служебно-боевой деятельности.

Первый эшелон составляют подразделения (авиационные отряды, звенья и эскадрильи) многоцелевой легкомоторной авиации самолетов и вертолетов для решения тактических задач непосредственно на линии границы в масштабе пограничного отряда.

Второй эшелон включает авиацию среднего класса для обеспечения мобильности войск и решения оперативно-тактических служебно-боевых задач в масштабе пограничного округа.

Третий эшелон составляет тяжелая разведывательная, штурмовая и транспортная авиация центрального подчинения, но с региональным базированием, позволяющим обеспечить маневр силами и средствами Пограничных войск на угрожаемые направления в масштабах государства.

Для решения тактических задач и базирования непосредственно в пограничных отрядах планируется использовать легкие, экономичные, неприхотливые в эксплуатации самолеты и вертолеты. В то же время они должны иметь большую дальность и продолжительность полета, хорошее навигационное и пилотажное оборудование, надежные двигатели, минимальное необходимое вооружение, два пилотских места и должны брать на борт минимум 6-8 человек, то есть укрупненный наряд.

Что же касается войск ПВО, то …

**Сосредоточение основных усилий войск ПВО и ВВС России на важнейших стратегических воздушно-космических (воздушных) направлениях и обороне наиболее важных объектов**

Предложенные автором принципы имеют весьма важное значение поскольку определяют основное направление развития законодательства в области охраны и использования воздушного пространства Российской Федерации. Данные принципы основаны на международно-правовом опыте использования воздушного пространства, перекликаются с принципами международного воздушного права, а следовательно их использование обеспечит открытый доступ международной практики и ее имплементацию в национальное законодательства без вреда интересам безопасности Российской Федерации.

1. Мовчан А.П. Международное морское, воздушное и космическое право: общее и особенное. М., 1992, с. 8. [↑](#footnote-ref-1)
2. Лившиц Р.З. Теория права. М., 1994, с.195-196 [↑](#footnote-ref-2)
3. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1990, т.3,  
   с. 431. [↑](#footnote-ref-3)
4. Кабышев В.Т. Конституционные принципы народовластия развитого социализма./Народовластие развитого социализма: конституционные вопросы. Саратов. 1979, с.45. [↑](#footnote-ref-4)
5. Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967  
   с. 35. [↑](#footnote-ref-5)
6. Аречага Х.Д. Современное международное право. М., 1983; Клименко Б.М. Международно-правовая природа государственной территории. М., 1981, с. 199; Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. М., 1982, с. 69; Зайцев Г.А. Российская авиация. Гарантии безопасности и удобства. // Библиотечка "Российской газеты". М., 1997, вып. 15. [↑](#footnote-ref-6)
7. Курс международного права. М., 1989, т. 1, с. 261; Мировой океан и международное право. Основы современного правопорядка в Мировом океане. М., 1986, с. 238-287; Молодцов С.В.Международное морское право М, 1987, с. 5; Международное воздушное право. М., 1980. Кн., с. 35, Международное космическое право. М., 1985. [↑](#footnote-ref-7)
8. Мюллерсон Р.А. Примат международного права в мировой политике. // Сов. гос. и право. М., 1989, № 7, с. 11. [↑](#footnote-ref-8)
9. Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1999, с. 61. [↑](#footnote-ref-9)
10. Клименко Б.М. Государственная территория. Вопросы теории и практики международного права. М., 1974, с. 25. [↑](#footnote-ref-10)
11. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. М., 2003, ст. 4. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П. // Вестник Конституционного Суда. 1995, № 5. [↑](#footnote-ref-12)
13. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения.1986, с. 28. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 2000 г. № 12-П. // Вестник Конституционного Суда. 2000, № 5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета. // Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей ООН на XX сессии 21 сентября - 22 декабря 1965 г. ООН. Нью-Йорк, 1966,  
    с. 16-17; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций // Организация Объединенных Наций: Сборник документов. М., 1981; с. 460-469. [↑](#footnote-ref-15)
16. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе//Во имя мира, безопасности и сотрудничества. К итогам Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Хельсинки 30 июля - 1 августа 1975 г. М., 1975, с. 17. [↑](#footnote-ref-16)
17. Малеев Ю.Н. Указ. соч., с. 31. [↑](#footnote-ref-17)
18. Левин Д.Б. Принцип мирного разрешения международных споров. М., 1977; Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. М., 1982. [↑](#footnote-ref-18)
19. Шинкарецкая Г.Г. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1999, с. 87. [↑](#footnote-ref-19)
20. В настоящее время в русскоязычных документах употребляется термин "согласительная процедура". [↑](#footnote-ref-20)
21. Р.Бернхардт писал, что без всеобъемлющей Конвенции по морскому праву были бы разрушены и сами общепринятые принципы международного морского права, а сама Конвенция была бы невозможна без такой юридической гарантии, как всеобъемлющая система разрешения споров. Bernhardt R. Die Streitbeile-gung.in Rahmen der Neuordnung des Seerechts // Zeitschrift fur auslandisches of-fentliches Recht und Volkerrecht. Vol. 38. 1978. № 3-4. S. 980. [↑](#footnote-ref-21)
22. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Корея о воздушном сообщении (Сеул, 13 марта 2003 г.) // Бюллетень международных договоров, август 2003 г., № 8; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о воздушном сообщении (Оттава, 18 декабря 2000 г.) // Бюллетень международных договоров, июль 2001 г., № 7 и др. [↑](#footnote-ref-22)
23. Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства, ст. 15 // Бюллетень международных договоров, июль 2000 г., № 7. [↑](#footnote-ref-23)
24. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о воздушном сообщении Бюллетень международных договоров, октябрь 2002 г., № 10. [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 г. № 1084 "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации  
    от 4 октября 1999 г., № 40, ст. 4861. [↑](#footnote-ref-25)
26. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ, ст.12. // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 12 ст. 1383. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 г. № 1084 // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 октября 1999 г., № 40, ст. 4861. [↑](#footnote-ref-27)
28. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 г., № 17, ст. 594 [↑](#footnote-ref-28)
29. Там же, ст.31. [↑](#footnote-ref-29)
30. Там же, ст.43. [↑](#footnote-ref-30)
31. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1999 г. № 1084 "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 октября 1999 г.,  
    № 40, ст. 4861, п. 15. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же, ст.34. [↑](#footnote-ref-32)
33. Соглашение о создании объединенной системы противовоздушной обороны государств-участников Содружества Независимых Государств, 10 февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров, 1995 г., № 8, стр. 3 [↑](#footnote-ref-33)