

*В.Г. Гюлумян\**

## **СУВЕРЕНИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ВОЗДУШНОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

Вопросы государственного суверенитета в воздушном пространстве в юридической науке рассматривались еще в начале прошлого века на заре становления авиации. Первые работы того времени находились под воздействием ранних представлений о территории государства, к которой не относилось воздушное пространство ввиду невозможности его освоения, контроля за полетами и установления воздушных границ.

Развитие авиации и бурное освоение воздушного пространства определили превращение государственной территории, понимаемой в парадигме «двухмерного пространства», в пространство трехмерное с соответствующим включением в содержание указанного термина, помимо суши и вод, воздушного пространства. С появлением «высотной» характеристики границ почти сразу же обнаружилась проблема определения верхних пределов воздушного пространства, которая приобрела остроту в процессе интенсивного освоения воздушного и космического пространства. На сегодняшний день многие специалисты в области воздушного права сходятся на средней отметке 100–110 км, хотя позиции варьируются от 80 до 140 км.

---

© В.Г. Гюлумян, 2011

\* Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права СПбГУ.

Что касается иных вопросов определения границ воздушного пространства, то они связаны с проблемами определения пространственных пределов сухопутных и водных территорий (например, в Арктике, на Каспии и т. п.).

Научные исследования, международная договорная практика, развитие национального законодательства и правоприменительная деятельность привнесли бóльшую определенность в понимание содержания и пределов государственного суверенитета в воздушном пространстве, однако вследствие разночтений (возможной коллизии) между нормами международного права и национального права, сохранения взглядов в духе правового идеализма, противопоставляемых правовой действительности, сохраняется актуальность затронутых выше вопросов.

На сегодняшний день неоспоримой константой является признание суверенитета государства над воздушным пространством. Согласно части 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. В соответствии со статьей 1 Чикагской конвенции 1944 года каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией. В развитие указанных положений статья 1 Воздушного кодекса Российской Федерации устанавливает, что Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении воздушного пространства Российской Федерации.

При этом указанные положения ни в коей мере не следует рассматривать как препятствие расширению свободы полетов и открытости воздушного пространства, как необходимые условия развития гражданской авиации в современном мире. Вопрос в том, что правовой режим использования воздушного пространства может стать (и является) предметом международных договоров, а государства, балансируя между такими ценностями, как безопасность (в широком смысле) и свобода (экономической деятельности, перемещения, сотрудничества и т. п.), могут передавать свои полномочия наднациональным органам или международным организациям либо открывать свое воздушное пространство на принципах взаимности. Так, в соответствии со статьей 79 Конституции Российской Федерации Российская Федерация может участвовать в межгосударственных

объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами.

Однако очевидно, что в этом случае суверенитет государства в воздушном пространстве ни в коем случае не умаляется, а является определенным вариантом его реализации. Даже в случае формирования региональных воздушных пространств (Европейского Союза, СНГ и др.) каждое из государств-участников сохраняет полный и исключительный суверенитет над своим воздушным пространством и, руководствуясь национальными интересами, вправе изменить степень своего участия в режиме общего пространства.

Но, если вопрос об исключительности государственного суверенитета в воздушном пространстве однозначно решен, само понятие «воздушное пространство» и его соотношение с термином «государственная территория» остаются неопределенными.

В соответствии со статьей 2 Чикагской конвенции 1944 года под территорией государства понимаются сухопутные территории и прилегающие к ним территориальные воды, т. е. территория государства состоит из двух компонентов: суша и вода, а воздушное пространство — пространство над территорией государства (статья 1). Вслед за Чикагской конвенцией сначала в воздушных кодексах СССР, а затем и в Воздушном кодексе Российской Федерации под воздушным пространством стало пониматься воздушное пространство над сухопутной и водной территорией государства. При буквальном толковании указанных положений может размыться грань между воздушным пространством и космическим пространством со всеми вытекающими правовыми последствиями. Представляется, что прямое следование положениям Чикагской конвенции 1944 года в Воздушном кодексе Российской Федерации является принципиально неверным, поскольку предметы регулирования не совпадают. Не умаляя значение рассматриваемого международного договора, следует отметить, что он регулирует лишь общественные отношения в сфере международной гражданской авиации и иные смежные отношения и тем самым не может претендовать на универсальность в системе регулирования вопросов о государственном суверенитете, территории государства и воздушном пространстве в целом. Следовательно, его положения должны иметь приоритет лишь в части регулирования вопросов, связанных с международной гражданской авиацией.

В то же время Воздушный кодекс в национальном законодательстве имеет значение системного нормативного правового акта в установленной сфере общественных отношений и в части регулирования таких базовых вопросов, как территория государства и воздушное пространство, прежде всего, должен следовать положениям учредительных актов, непосредственно затрагивающих указанные вопросы, т. е. Уставу ООН и Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В такой формулировке воздушное пространство следует рассматривать как часть территории государства. В этом же ключе выдержано положение статьи 1 Закона РФ о государственной границе РФ, устанавливающей 4 компонента государственной территории (против двух в Чикагской конвенции): суша, вода, недра и воздушное пространство.

Таким образом, по смыслу положений Конституции, получивших развитие в национальном законодательстве, воздушное пространство — это часть территории государства над его сухопутной и водной территорией. При этом в целях использования воздушного пространства в международных договорах могут быть установлены иные дефиниции понятий «территория государства» и «воздушное пространство», применимые к тем международным и внутригосударственным общественным отношениям, для регулирования которых эти договоры были заключены.

Этот вывод важен для определения содержания государственного суверенитета, который распространяется на всю территорию Российской Федерации, в том числе и на воздушное пространство. Принципиально не важно, о какой части территории Российской Федерации идет речь. Суверенитет Российской Федерации в воздушном пространстве не умаляется, как в международных отношениях, так и внутри страны.

Федеративная природа российского государства, в особенности формулировка части 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации о том, что территория Российской Федерации состоит из территории субъектов Российской Федерации, порождает вопрос о том, являет-

ся ли суверенитет Российской Федерации в воздушном пространстве во внутригосударственных отношениях таким же полным и исключительным, как и в международных отношениях? Ответ на данный вопрос непосредственно вытекает из решения проблемы делимости суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами.

В соответствии с правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П, суверенитет, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус, а Конституция Российской Федерации не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации; суверенитет Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации (абзацы второй и третий пункта 2.1 мотивировочной части).

Тем самым утверждается исключительность суверенитета Российской Федерации во внутригосударственных отношениях, в том числе в воздушном пространстве. Что касается свойства полноты суверенитета Российской Федерации в воздушном пространстве, то оно непосредственно вытекает из положения пункта н) статьи 71 Конституции Российской Федерации, согласно которому определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации относятся к исключительному ведению Российской Федерации. Реализация данного конституционного положения нашла свое отражение в Воздушном кодексе Российской Федерации, в котором вся полнота государственной власти в сфере воздушного пространства закреплена за федеральными органами государственной власти.

Однако полнота суверенитета Российской Федерации в воздушном пространстве не исключает возможность делегирования части полномочий в сфере исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с общими правилами делегирования, установленными Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом, суверенитет Российской Федерации в воздушном пространстве является исключительным и полным как в международных, так и во внутригосударственных отношениях, что не исключает возможности добровольной передачи части своих полномочий в сфере воздушного пространства другим международным и внутригосударственным субъектам публичной власти.