

УДК 347.82:656.7.022.3

К ПРОБЛЕМЕ ПРАВА НЕРЕГУЛЯРНЫХ ПОЛЁТОВ

А.Э. РАУ, И.Л. ДАНИЛЕВСКАЯ

На основе судебной практики рассмотрены проблемы разрешительного и уведомительного порядков использования воздушного пространства Российской Федерации и применения ст. 5 Чикагской конвенции.

Ключевые слова: использование воздушного пространства, международные полеты воздушных судов, план полёта, разрешение на использование воздушного пространства, нерегулярные полёты, Чикагская конвенция.

Россия является участником Конвенции о международной гражданской авиации (далее – Чикагская конвенция). Воздушный кодекс РФ определяет, что международные полеты осуществляются на основе международных договоров или разрешений, выдаваемых в порядке, установленном Правительством РФ. Общий порядок использования воздушного пространства установлен Федеральными правилами, утвержденными Правительством РФ (далее – ФП ИВП)¹. Однако воздушное законодательство не содержит норм по реализации положений ст. 5 («Право нерегулярных полетов») Чикагской конвенции. На практике это является одним из юридически значимых обстоятельств в процессе доказывания и формирования правовой позиции по делам, в том числе по конкретному делу, где авторами отстаивались законные интересы органов аэронавигационного обслуживания Российской Федерации.

Фабула дела заключается в следующем.

3 июля 2013 г. индивидуальный предприниматель К. подал план полёта на воздушное судно РА 27 с государственной принадлежностью США N40 SJ в некоммерческих целях по маршруту из Градец-Кралове, Чехия (ЛКНК), в Ригу, Латвия (EVRA), через Калининград. Отказ Росавиации и структурного подразделения ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» – Главного центра ЕС ОрВД РФ (далее – ГЦ ЕС ОрВД) в приёме плана полета К. посчитал незаконным и обратился в суд². Нарушение своих прав К. обосновал, в частности, ст. 5 Чикагской конвенции, допускающей полеты с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения. По мнению К., правила международного договора должны применяться напрямую, а согласно п. 120.1 ФП ИВП при выполнении международных полетов не требуется получение дополнительных разрешений.

В литературе выделяют несколько критериев правильного использования международно-правовых норм: а) верное понимание международных нормативных понятий и терминов; б) обоснованное «приложение» принципов международного регулирования к предметам национально-правового регулирования; в) строгое применение нормативных «связок», «ссылок», «отсылок» к национальным актам и действиям; г) сочетание международных и национальных норм для согласованного регулирования однородных или смежных отношений; д) соотносимость между международными нормами по их юридической силе, времени и сферам действия.³

Как следует из материалов дела, план полета не был принят в соответствии с технологией диспетчера планирования воздушного движения (ПВД), разработанной в соответствии со ст. 79 Воздушного кодекса (ВК) РФ, разделом GEN 1.2 Сборника аэронавигационной информации (АИП) РФ и требованиями Росавиации. По утверждению К., указанные акты не могли ограни-

¹ Федеральные правила использования воздушного пространства РФ: утв. постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

² Арбитражный суд г. Москвы. Дело № А40-125585/2013.

³ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1.

чивать право международных полетов с некоммерческими целями, т.к. они не обладают общеобязательной юридической силой.

Суд установил, что согласно ФП ИВП руководящим органом ЕС ОрВД РФ является Росавиация, в связи с чем указания этого органа, изложенные в письме и телеграмме (переданных ГЦ ЕС ОрВД по сети СИТА и АФТН), для ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» являются обязательными.

По законодательству предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами⁴. Предоставление государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ осуществляется Росавиацией через подведомственную организацию – ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»⁵.

Подчеркнём, что п. 120 ФП ИВП, на который ссылался К., устанавливает, что разрешение на использование воздушного пространства РФ при выполнении международного полета выдается на основании представленного плана полета и одного из документов, указанных в данном пункте (например, международного договора, разрешения, выдаваемого Правительством РФ, на выполнение международных полетов воздушных судов иностранных государств, с которыми Россия не имеет дипломатических отношений и др.). При этом согласно п. 113 ФП ИВП разрешительным порядком использования воздушного пространства является такой порядок, при котором пользователи осуществляют свою деятельность на основании планов (расписаний, графиков) использования воздушного пространства при наличии соответствующего разрешения. Разделом АИП России GEN 1.2 предусматривалось наличие разрешения (согласования, подтверждения, одобрения) на заявленный вид полета.

В упомянутом деле нашла отражение правовая природа АИП России. Суд отметил, что АИП России не является нормативным правовым актом, ФП ИВП не содержат положений об обязательном опубликовании данных правил в АИП России, а Чикагская конвенция не обязывает страны-участницы официально публиковать акты воздушного законодательства в Сборнике аэронавигационной информации. Как отмечается в правовой литературе, АИП не может служить основанием для ограничения каких бы то ни было прав и свобод граждан; по своей правовой природе является подборкой материалов, необходимых для безопасности аэронавигации, и собственной юридической силой не обладает⁶.

Исходя из международных обязательств РФ, ещё 15.07.2008 г. Росаэронавигацией был издан приказ № 98 «О применении стандартов и рекомендаций ИКАО, касающихся аэронавигационного обслуживания». Приказом предписано при отсутствии в российских правовых и технических актах нормативов, соответствующих стандартам и рекомендациям ИКАО (которые по своему содержанию отвечают российской национальной практике в сфере аэронавигации), руководствоваться при подготовке предложений, связанных с разработкой проектов отраслевых актов, положениями стандартов и рекомендаций ИКАО, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции и касающихся аэронавигационного обслуживания, если эти положения не внесены в Перечни различий между национальными российскими правилами и нормативами

⁴ Ст. 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁵ Административный регламент по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ: утв. приказом Министерства транспорта РФ от 09.07.2012 г. № 208 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 29.10.2012. № 44.

⁶ Уголовная ответственность за нарушение правил международных полетов (историко-правовой и доктринальный анализ) / отв. ред. С.С. Юрьев. М., 2006. С. 67-68. Министерством транспорта РФ 24.12.2012 г. утвержден Порядок ведения Сборника аэронавигационной информации РФ. Организация официального издания АИП России Росавиацией включает в себя: организацию предоставления аэронавигационных данных для внесения изменений в разделы АИП России; разработку, согласование и издание поправок (дополнений). АИП России публикуется в печатном виде, в электронном формате и размещается на официальном сайте Росавиации (п. 4, 13, 14 Порядка).

ИКАО⁷.

Важно, что судом было отмечено: «Порядок реализации положений ст. 5 Чикагской конвенции национальным воздушным законодательством РФ (ВК РФ, иными нормативными правовыми актами) не определен. Кроме того, по сложившейся практике всех государств-участников Чикагской конвенции, ст. 5 Конвенции применяется с учетом ст. 1 Конвенции о суверенитете каждого государства на его воздушное пространство. Таким образом, государство устанавливает собственный порядок осуществления международных полетов, что отражено в ст. 79 Воздушного кодекса РФ».

Интерпретация нормы ч. 1 ст. 5 Чикагской конвенции являлась предметом внимания правоведов. Как указывает Ю.Н. Малеев, «одни государства толковали его таким образом, что нерегулярный полет без коммерческих целей может выполняться по уведомлению, направляемому органом управления воздушным движением «выпускающего» государства (по заявке владельца воздушного судна) компетентному органу принимающего государства. Функции последнего в таком понимании сводились лишь к обслуживанию полета, то есть переносились целиком в аэронавигационную сферу. Другие государства, отстаивая принцип полного и исключительного суверенитета в пределах своей территории, исходили из того, что не только аэронавигационное обеспечение, но и само право (привилегия) на указанный полет должны основываться на разрешении».⁸

Как пишет А.И. Травников, сложился международный обычай, фактически отменяющий ст. 5 Чикагской конвенции; подавляющее большинство государств никогда не придерживались этой нормы, а установили разрешительный порядок для такой категории полетов⁹. Однако, по Ю.Н. Малееву, основная группа стран, придерживающихся разрешительного порядка, вообще никогда не отступала от него - ни до, ни после заключения Чикагской конвенции. Поэтому многие страны из числа тех, которые не соблюдают положения ст. 5, никакого нового обычая в этом плане не создавали¹⁰.

Изабелла Дидерикс-Фершор, крупный специалист по воздушному праву, ссылаясь на законодательство Евросоюза, отмечает, что в настоящее время в странах с развитыми рынками воздушного транспорта различия в правовом регулировании между осуществлением регулярных и нерегулярных полетов исчезают¹¹.

СССР, а затем Российская Федерация до 2010 г. придерживались только разрешительного порядка использования воздушного пространства. Правовое регулирование, основанное на нормах ВК РФ, оставляет возможность для субъективной интерпретации процедуры выдачи разрешения на использование воздушного пространства именно из-за отсутствия порядка выдачи разрешений.

Представляет интерес определение понятия «нерегулярные полеты» и его толкования, данного Советом ИКАО: «Данное положение означает, что обычно (*generally*) нерегулярные полеты могут выполняться без такого разрешения. Как правило (*normally*), никакого документа, разрешающего допуск, не требуется». Эти «оговорки» показали, что формально закрепленная в ст. 5 обязанность государств «мириться с нерегулярными полетами иностранных воздушных судов» на своей территории без получения предварительного разрешения фактически не действует в отношении между значительным числом стран¹².

Практика большинства государств пошла по пути предоставления предварительного раз-

⁷ По имеющейся у авторов информации, до настоящего времени Перечни различий между национальными российскими правилами и нормативами ИКАО не составлены.

⁸ Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986. С. 112-113.

⁹ Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М., 2013. С. 33.

¹⁰ Малеев Ю.Н. Указ. соч. С. 117.

¹¹ Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 15-16.

¹² Малеев Ю.Н. Указ. соч. С. 115.

решения.¹³ «Видимо, пятую статью надо исключать из Чикагской конвенции», констатирует профессор Ю.Н. Малеев. По его мнению, ее мало кто соблюдает, и государства не возражают, когда «не пускают» по пятой статье, т.е. действует только разрешительный порядок¹⁴.

Анализ показал, что основанием для выполнения запрошенного вида полета служат полученное разрешение (его номер и дата) и представленный план полета в соответствии с процедурами, изложенными в разделах АИП России (т.е. план полета подается в ГЦ ЕС ОрВД только после получения пользователем номера и даты разрешения).

Ежегодно центрами ЕС ОрВД выдаются десятки тысяч разрешений на использование воздушного пространства. Например, в Ростовский ЗЦ ЕС ОрВД филиала «Аэронавигация Юга» ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за 11 месяцев 2014 г. было подано 45 900 планов полётов воздушных судов (FPL – план, представленный пользователем). Вместе с тем за этот же период этим же центром было выдано 2 820 отказов в использовании воздушного пространства (REJ – сообщение, касающееся отказа в обработке FPL).

Арбитражный суд г. Москвы решением от 25 февраля 2014 г. отказал в удовлетворении требований К. о признании незаконным решения, принятого ГЦ ЕС ОрВД, об отказе в приёме плана полёта на воздушное судно¹⁵. Суд пришел к выводу, что доказательств нарушения ФП ИВП ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» не имеется. В апелляционном порядке решение не обжаловалось.

Однако отсутствие регламентации порядка выдачи данных разрешений актом Правительства РФ остается одной из причин различного толкования и понимания «разрешительного» и «уведомительного» порядков.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Воздушный кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ в действующей редакции.
2. *Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг*: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ.
3. *Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 г. № 138.
4. *Административный регламент по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации*: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 09 июля 2012 г. № 208.
5. *Порядок ведения Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации*: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 444.
6. **Дежкин В.Н.** *Правовое регулирование международных воздушных сообщений*. М.: Юридическая литература, 1987. 190 с.
7. **Малеев Ю.Н.** *Международное воздушное право. Вопросы теории и практики*. М.: Международные отношения, 1986. 240 с.
8. **Малеев Ю.Н.** Актуальные проблемы международного воздушного права / *Государство и авиация (правовые аспекты): сборник материалов* / под общ. ред. С.С. Юрьева. М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2010. С. 10.
9. **Тихомиров Ю.А.** Международно-правовые акты // *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 101-110.
10. **Травников А.И.** *Международное аэронавигационное право*. М.: Российский университет дружбы народов, 2013. 201 с.
11. *Уголовная ответственность за нарушение правил международных полётов (историко-правовой и док-*

¹³ Дежкин В.Н. *Правовое регулирование международных воздушных сообщений*. М., 1987. С. 65.

¹⁴ Малеев Ю.Н. Актуальные проблемы международного воздушного права / *Государство и авиация (правовые аспекты): сборник материалов* / под общ. ред. С.С. Юрьева. М., 2010. С. 12-13.

¹⁵ Суд также установил, что К. были допущены нарушения обязательных требований, связанных с процедурой подачи пользователем плана полета. Так, по итогам расшифровки кодов плана полета, поданного К., суд сделал вывод, что в нарушение положений ст. 65 АПК РФ не было предоставлено доказательств о том, что воздушное судно, обозначенное в плане полета, находится в собственности или иных законных основаниях у К., а он сам является зарегистрированным в установленном порядке пользователем.

тринальный анализ) / отв. ред. С.С. Юрьев. М.: Форум, 2006. 400 с.

12. Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. - Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 429.

THE PROBLEM OF THE RIGHT OF IRREGULAR FLIGHTS

Rau A.E., Danilevskaya I.L.

The article considers the problems of permit and notify regimes of airspace use of the Russian Federation on the basis of jurisprudence, and application of Art. 5 of the Chicago convention.

Keywords: airspace use, international flights of aircraft, flight plan, permit for airspace use, non-scheduled flights, Chicago convention.

REFERENCES

1. *Vozdushnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii*: Federal'nyj zakon ot 19.03.1997 g. № 60-FZ v dejstvujushhej redakcii. (In Russian).
2. *Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug*: Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 g. № 210-FZ. (In Russian).
3. *Federal'nye pravila ispol'zovaniya vozdushnogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 11.03.2010 g. № 138. (In Russian).
4. *Administrativnyi reglament po aeronavigatsionnomu obsluzhivaniyu pol'zovatelei vozdushnogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii*: utv. Prikazom Ministerstva transporta Rossiiskoi Federatsii ot 09 iyulya 2012 g., № 208. (In Russian).
5. *Poryadok vedeniya Sbornika aeronavigatsionnoi informatsii Rossiiskoi Federatsii*: utv. Prikazom Ministerstva transporta Rossiiskoi Federatsii ot 24 dekabrya 2012 g. № 444. (In Russian).
6. **Dezhkin V.N.** *Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnykh vozdushnykh soobshchenii*. M.: Yuridicheskaya literatura. 1987. 190 p. (In Russian).
7. **Maleev Yu.N.** *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo. Voprosy teorii i praktiki*. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya. 1986. 240 p. (In Russian).
8. **Maleev Yu.N.** Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo vozdushnogo prava. *Gosudarstvo i aviatsiya (pravovye aspekty): sbornik materialov*. Pod obshch. red. S.S. Yur'eva. M.: Natsional'naya assotsiatsiya vozdushnogo prava. 2010. P. 10. (In Russian).
9. **Tikhomirov Yu.A.** Mezhdunarodno-pravovye akty. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2002. № 1. Pp. 101-110. (In Russian).
10. **Travnikov A.I.** *Mezhdunarodnoe aeronavigatsionnoe pravo*. M.: Rossiiskii universitet druzhby narodov. 2013. 201 p. (In Russian).
11. *Ugolovnaya otvetstvennost' za narushenie pravil mezhdunarodnykh poletov (istoriko-pravovoi i doktrinal'nyi analiz)*. Otv. red. S.S. Yur'ev. M.: Forum. 2006. 400 p. (In Russian).
12. Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. - Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 429.

Сведения об авторах

Рау Александр Эдуардович, 1952 г.р., окончил Томский государственный университет (1992), отличник Воздушного транспорта, адвокат, преподаватель Авиационного учебного центра Института аэронавигации, автор более 15 научных работ, область научных интересов – использование воздушного пространства.

Данилевская Инна Леонидовна, окончила МГУ им. М.В. Ломоносова (1995), кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН, автор 17 научных работ, область научных интересов – судоустройство, конституционный контроль, участие адвоката в судебном процессе, международное воздушное право.