

УДК 656.087:347.82

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛЕТОВ

С.С. ЮРЬЕВ

В статье проводится анализ основных нормативных правовых актов, регулирующих аэронавигационное обслуживание и авиационно-космический поиск и спасание. Автор приходит к выводу, что к осуществлению дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационного поиска и спасания могут привлекаться организации любых видов авиации, имеющие в наличии соответствующие воздушные суда.

**Ключевые слова:** поиск и спасание, аэронавигационное обслуживание, административный регламент, пользователи воздушного пространства.

Поисково-спасательное обеспечение полетов является важным элементом авиационной деятельности. Вместе с тем, в теории и на практике возникают вопросы, связанные с указанной деятельностью, в связи с чем представляется целесообразным проанализировать существующую нормативную базу.

**1. Поиск и спасание при аэронавигационном обслуживании и его отличие от поиска и спасания как самостоятельного вида авиационной деятельности по Воздушному кодексу Российской Федерации.**

Согласно пункту 1 статьи 69 («Обеспечение полетов воздушных судов») главы X («Полеты воздушных судов») Воздушного кодекса Российской Федерации аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов включает в себя организацию и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание, предоставляемые «на всех этапах полета воздушных судов».

По пункту 2 названной статьи правила и условия аэронавигационного обслуживания, а также обеспечения полетов воздушных судов устанавливаются Федеральными авиационными правилами.

Таким образом, поиск и спасание является составной частью аэронавигационного обслуживания и осуществляется на всех этапах полета воздушных судов. Содержание поиска и спасания закон не раскрывает.

Кроме того, регулированию отношений по поиску и спасанию посвящена специальная глава XIII («Поиск и спасание») Воздушного кодекса Российской Федерации.

Из содержания главы XIII Воздушного кодекса Российской Федерации видно, что она регулирует отношения, возникающие при поиске и спасании воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие. Данные обстоятельства отличают поиск и спасание, регулируемые главой XIII Воздушного кодекса Российской Федерации, от поиска и спасания, упомянутого в статье 69 («Обеспечение полетов воздушных судов») главы X Воздушного кодекса Российской Федерации.

Из анализа вышеуказанных норм Воздушного кодекса Российской Федерации следует, что поиск и спасание как часть аэронавигационного обслуживания осуществляется на всех этапах полета воздушного судна, тогда как поиск и спасание как особый вид авиационной деятельности осуществляется только в случаях бедствия.

**2. Правовое регулирование поиска и спасания в Административном регламенте Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации.**

«Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного

пространства Российской Федерации», утвержденный приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 100 (зарегистрировано Минюстом России 30 марта 2007 г. № 9191) содержит ряд норм, регулирующих отношения по поиску и спасанию при аэронавигационном обслуживании.<sup>1</sup>

Так, в подпункте 2 пункта 4 названного Административного регламента со ссылкой на подпункт 5 пункта 2 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в государственной авиации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. № 65, для целей данного Административного регламента используется, в частности, понятие «авиационный поиск и спасание», определяемое как «составная часть аэронавигационного обслуживания, заключающаяся в оказании своевременной помощи пассажирам и экипажам воздушных судов при возникновении аварийных ситуаций».<sup>2</sup> Следует иметь в виду, что Федеральные авиационные правила поиска и спасания в государственной авиации утратили силу в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 530, утвердившим Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации.<sup>3</sup>

Действующие Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации не содержат понятия «авиационный поиск и спасание», в связи с чем определение данного понятия, имеющееся в указанном Административном регламенте, в настоящее время может применяться постольку, поскольку оно не противоречит иным нормативным актам.

Согласно пункту 23 данного Административного регламента «государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию (по организации воздушного движения, радиотехническому обеспечению полетов и авиационной электросвязи, предоставлению аэронавигационной, метеорологической информации, поиску и спасанию) предоставляются на всех этапах полета воздушного судна, а также на площади маневрирования аэродрома всем воздушным судам, совершающим в установленном порядке полеты в воздушном пространстве Российской Федерации».

Часть пятая пункта 9 данного Административного регламента при описании полномочий территориальных органов Росаэронавигации определяет, что они в части оказания государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации «организуют поиск и спасание пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие в зоне ответственности».

Согласно пункту 10 Административного регламента в предоставлении государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации участвуют ряд организаций, ранее находившихся в ведении Федеральной аэронавигационной службы, а в настоящее время находящиеся в ведении Федерального агентства воздушного транспорта:

- Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»;
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Центр аэронавигационной информации гражданской авиации»;
- Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания».

Пунктом 14 Административного регламента установлено, что «Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания» в части предоставления государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации организует:

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 22. Здесь и далее указан официальный источник публикации нормативного правового акта без учета актов, вносящих изменения в первоначальную редакцию нормативного правового акта.

<sup>2</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 6. - Ст. 527.

<sup>3</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 29. - Ч. 2. - Ст. 3525.

- обеспечение дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационно-космического поиска и спасания;
- обеспечение проведения работ по поиску и спасанию пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие».

В соответствии с подразделом «Административная процедура по поиску и спасанию при предоставлении государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации» раздел III «Административные процедуры» названного Административного регламента (пункты 119-128), основанием для начала осуществления этой процедуры является получение пользователями воздушного пространства Российской Федерации разрешения на использование воздушного пространства Российской Федерации; заканчивается административная процедура по поиску и спасанию после заруливания воздушного судна на стоянку и окончания радиосвязи с экипажем, а при необходимости после выполнения поисково-спасательных работ (с окончанием эвакуации пострадавших в лечебные учреждения, на ближайший аэродром (в населенный пункт) или с момента установления факта гибели экипажа и пассажиров воздушного судна).

### **3. Специальные нормативные правовые акты в сфере поиска и спасания.**

**3.1.** Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 530, устанавливают общий порядок организации поиска и спасания терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов, их пассажиров и экипажей, взаимодействия органов и служб единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации (далее - единая система), а также этих органов и служб с федеральными органами исполнительной власти.

Согласно пункту 5 и подпункту «а» пункта 6 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации для целей поиска и спасания руководителями организаций, находящихся в ведении Федерального агентства воздушного транспорта, на которые возложено осуществление поиска и спасания авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации организуется поисково-спасательное обеспечение, включающее в себя, в том числе, «организацию дежурства сил и средств, органов обслуживания воздушного движения (управления полетами)».

Пункт 13 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации устанавливает: «Авиационные поисково-спасательные службы авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации организуют и обеспечивают проведение поисково-спасательных операций (работ). Поисково-спасательные операции (работы) осуществляются несущими дежурство экипажами поисково-спасательных воздушных судов, спасательными парашютно-десантными группами и наземными поисково-спасательными командами авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации».

Согласно пункту 14 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации «план дежурства в соответствующей зоне авиационно-космического поиска и спасания сил и средств авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации, привлекаемых к проведению поисково-спасательных операций (работ), составляется на сутки авиационным координационным центром поиска и спасания (далее - координационный центр) и утверждается соответствующим территориальным органом Федерального агентства воздушного транспорта».

**3.2.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2007 г. № 538 утверждено Положение о единой системе авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации, определяющее порядок создания, организации и функционирования единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 35. - Ст. 2341.

Согласно пункту 2 названного «Положения» единая система авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации создается в целях организации и проведения поиска и спасания терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов всех видов авиации, их пассажиров и экипажей, поиска и эвакуации космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов с места посадки.

По пункту 3 данного «Положения» в состав единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации входят органы, службы, авиационные силы и средства поиска и спасания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Ответственность за обеспечение функционирования органов и служб единой системы возлагается на федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых они находятся.

В соответствии с пунктами 6 и 7 «Положения» организация функционирования единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляется ее руководящими и оперативными органами; руководящими органами единой системы являются: на федеральном уровне - Федеральное агентство воздушного транспорта (федеральный руководящий орган), на региональном уровне - территориальные органы Федерального агентства воздушного транспорта (региональный руководящий орган).

Региональный руководящий орган в границах зоны авиационно-космического поиска и спасания организует дежурство авиационных сил и средств поиска и спасания (подпункт «в» пункта 9 «Положения») и осуществляет контроль готовности дежурных авиационных сил и средств поиска и спасания к проведению поисково-спасательных работ (подпункт «в» пункта 12 «Положения»).

Согласно пункту 15 «Положения», региональные руководящие органы единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляют организацию авиационного поиска и спасания во взаимодействии с организациями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В силу пункта 20 «Положения» финансирование функционирования и развития единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляется в установленном законодательством Российской Федерации порядке за счет средств федерального бюджета, предусмотренных федеральным органам исполнительной власти, органы и службы которых входят в состав единой системы и средств внебюджетных источников.

**3.3.** Приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 98 утвержден Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по оказанию государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию в Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте России 30 марта 2007 г. № 9190), который определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) Росаэронавигации, порядок взаимодействия между ее структурными подразделениями и должностными лицами, а также ее взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при организации поиска и спасания пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиске и эвакуации с места посадки космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов (за исключением космических объектов военного назначения).<sup>5</sup>

Согласно пункту 4 данного Административного регламента в оказании государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию участвуют территориальные органы Росаэронавигации, Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания», региональные поисково-спасательные базы Росаэронавигации, Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения».

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 21.

Пунктом 7 названного Административного регламента определено, что Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасения» создано с целью обеспечения реализации федеральным органом исполнительной власти в установленной сфере деятельности комплекса мер по организации единой системы авиационно-космического поиска и спасения, оказания услуг по организации поиска и спасения пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиску и эвакуации с места посадки космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов (за исключением космических объектов военного назначения), обеспечения выполнения международных и внутренних полетов в части поисково-спасательного обеспечения, а также оказания помощи авиационными средствами при чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях.

Пункт 13.5 данного Административного регламента устанавливает, что авиационный поиск и спасание включает:

- организацию дежурства поисково-спасательных сил, средств и органов ОВД (управления полетами) в системе авиационного поиска и спасания;
- аварийное оповещение соответствующих поисково-спасательных служб о воздушных судах, терпящих или потерпевших бедствие;
- организацию и проведение поисково-спасательных работ в отношении воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие;
- управление поисково-спасательными силами и средствами.

Пункт 13.6 названного Административного регламента регулирует организацию дежурства. В частности, подпунктом 13.6.6 установлено, что для осуществления поиска и спасания пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, на территории Российской Федерации организуется дежурство поисково-спасательных воздушных судов, спасательных парашютно-десантных групп, наземных поисково-спасательных команд, личного состава Главного координационного центра поиска и спасания Единой системы авиационно-космического поиска и спасания, координационных центров поиска и спасания, органов обслуживания воздушного движения (управления полетами), пунктов приема информации космической системы «КОСПАС-САРСАТ» и Международного координационно-вычислительного центра.

Основанием для организации дежурства является поступление в территориальный орган Росаэронавигации заявок (расписаний, графиков) на использование воздушного пространства, поданных пользователями воздушного пространства (подпункт 13.6.1).

Согласно подпункту 13.6.7 Административного регламента оказание услуги по поиску и спасанию осуществляется с использованием поисково-спасательных воздушных судов, оснащенных поисковой аппаратурой, аварийно-спасательным имуществом и снаряжением, приведенным в приложении № 4 к названному Административному регламенту. Вертолеты, кроме того, должны быть оборудованы поисковыми фарами и устройствами для подъема потерпевших бедствие на борт. При поиске и спасании используются поисково-спасательные воздушные суда, которые способны поддерживать связь на авиационных аварийных частотах, на частотах, выделенных в районах поисково-спасательных работ, а поисково-спасательные воздушные суда, выделенные для проведения поисково-спасательных работ над акваторией морей и океанов, кроме того, способны вести радиосвязь с торговыми морскими судами на частоте 2182 кГц.

Пунктом 10.2 данного Административного регламента определено, что оказанная государственная услуга по поиску и спасанию в конечном счете заключается в проведении поисково-спасательной операции, в ходе которой место бедствия воздушного судна обнаружено, а пострадавшие из состава экипажа и пассажиров после оказания им первой медицинской или иной помощи доставлены в ближайшие медицинские учреждения. Услуга считается выполненной также в случае, если полет воздушного судна, выполненный в соответствии с планом, указанным в заявке на использование воздушного пространства Российской Федерации, «проходил над территорией, обеспеченной дежурством поисково-спасательных сил и средств, готовых к немедленному проведению поиска и спасания».

**3.4.** Приказом Федеральной аэронавигационной службы от 29 декабря 2008 г. № 234 «Об обеспечении дежурств воздушных судов и экипажей» обеспечение авиационного поиска и спасения в части дежурства воздушных судов и экипажей возложено на ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», организацию данного обеспечения рекомендовано осуществлять на основании договоров по поисково-спасательному обеспечению полетов. Сведений об отмене названного нормативного акта либо об утрате им юридической силы в ином порядке не имеется.

**3.5.** Следует отметить, что в соответствии с подпунктом 5.2.53.8 пункта 5.2 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Министерство транспорта Российской Федерации самостоятельно принимает определенные нормативные правовые акты, в частности, акт, устанавливающий «перечень авиационных предприятий и организаций, привлекаемых в установленном порядке к проведению поисково-спасательных работ».<sup>6</sup> Вместе с тем, в силу части первой пункта 5.2 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности Министерство транспорта Российской Федерации принимает «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации». Однако в настоящее время отсутствуют федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, на основании и во исполнение которых Минтранс России был бы обязан принять нормативный правовой акт, устанавливающий перечень авиационных предприятий и организаций, привлекаемых к проведению поисково-спасательных работ.

Таким образом, из анализа нормативных правовых актов, регулирующих аэронавигационное обслуживание и авиационно-космический поиск и спасание, усматривается, что к осуществлению дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационного поиска и спасания могут привлекаться организации любых видов авиации (гражданской авиации, государственной авиации, экспериментальной авиации), имеющие в наличии поисково-спасательные воздушные суда, соответствующие установленным требованиям.

#### **SOME QUESTIONS OF THE LEGAL REGULATION THE SEARCHING AND RESCUING OPERATIONS OF THE FLIGHT'S ENSURANCE**

**Yurev S.S.**

There are given the analysis of the main legal acts in the sphere of air navigation services and search - rescuing operations. The author concludes, that aviation organizations of any kind can be involved to duty in this sphere, if they have appropriating aircrafts.

**Key words:** search and rescue, air navigation services, administrative order, users of air space.

#### **Сведения об авторе**

**Юрьев Сергей Сергеевич**, 1958 г.р., окончил Калининский государственный университет (1984), доктор юридических наук, профессор Российской академии адвокатуры и нотариата, президент Национальной ассоциации воздушного права, почетный юрист г. Москвы, автор более 130 научных работ, область научных интересов - теоретико-правовые аспекты демократии, государства и права в современном мире, правовые вопросы использования воздушного пространства, организация оказания правовой помощи.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 32. - Ст. 3342.