

ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Травников А.И.¹

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье автором рассматривается деятельность государств и Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по установлению структуры международного и суверенного воздушного пространства. Автор начинает свою работу с исследования истории появления международно-правовых норм, регулирующих аспекты организации воздушного пространства. Автор отмечает, что значительную сложность в организации полетов гражданских воздушных судов представляло отсутствие управления воздушным движением в международном воздушном пространстве, т.к. государства осуществляли эту деятельность только в пределах своих территорий, прежде всего из-за отсутствия необходимых радионавигационных средств, а также в связи с отсутствием правовых оснований для осуществления своей юрисдикции за пределами суверенного воздушного пространства в процессе управления движением иностранных воздушных судов. Эту международную проблему была призвана решить образованная в 1944 году Международная организация гражданской авиации (далее - ИКАО). В процессе исследования автор анализирует Приложение 11 к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 г.). Автор отмечает, что в суверенном воздушном пространстве районы полетной информации (в национальных нормативных актах эти районы обычно определяют как зоны и районы обслуживания воздушного движения) государства устанавливают самостоятельно. В заключении автор отмечает, что при разработке положений определяющих организацию воздушного пространства, ИКАО, прежде всего, стремится обеспечить наиболее предпочтительные траектории полетов гражданских воздушных судов, включая доступ таких воздушных судов в так называемое военное сегрегированное воздушное пространство во многих регионах мира. В целом такой подход ИКАО носит безусловно позитивный характер, т.к. он дает возможность сократить время полета для пассажиров, уменьшить расход топлива и эмиссии.

Ключевые слова: районы полетной информации, воздушные трассы, запретные и опасные зоны, районы испытательных полетов, зоны и районы обеспечения воздушного движения, международные акты, международное право.

ORDER OF THE AIR SPACE ORGANIZATION: INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS

Alexander I. Travnikov¹

ABSTRACT

In the present article author considers activities of states and the International Civil Aviation Organization (ICAO) to establish the structure of the international and sovereign airspace. Author starts by studying the history of the international legal rules, governing aspects of the airspace management. Author notes that a considerable complexity in the organization of civil aircraft represented by the lack of the air traffic control in the international airspace, as state carried out this activity only within its territories, primarily because of the navigational resources lack, as well as due to the lack of legal grounds for the implementation of its jurisdiction outside the sovereign airspace in the management of traffic of the foreign aircraft. The International Civil Aviation Organization (ICAO) was formed in the 1944, was intended to resolve this international issue. During the research, author analyzes Annex 11 to the Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, 1944). Author notes that in the sovereign airspace, states establish regions of flight information (in the national regulations, these areas are usually defined as the zones and the areas of air traffic services) by themselves. In the conclusion author notes that development of provisions, defining the organization of airspace, ICAO, first of all, is committed to providing the most advantageous flight path of civil aircraft and to provide access of such aircrafts to the so-called military segregated airspace in many regions of the world. In general, the approach of ICAO is definitely positive, because it makes it possible to reduce the time of flight for passengers and to reduce fuel consumption and emissions.

Key words: regions of flight information, airways, prohibited and dangerous zones, areas of test flights, air traffic zones and areas, international acts, international law.

Травников А.И. Порядок организации воздушного пространства: международно-правовые аспекты
Travnikov A.I. Order of the Air Space Organization: International Legal Aspects

Перед началом Второй мировой войны (1936-1939 г.г.) значительно увеличилась интенсивность использования воздушного пространства в целях транспортировки людей и грузов. В связи с этим в Европе и США начали совершенствовать процессы аэронавигации, для того чтобы обеспечить эффективность и безопасность воздушных перевозок. В то время правила обслуживания воздушного движения ограничивались ведением радиосвязи между экипажами воздушного судна и наземной службой в непосредственной близости от аэродрома взлета и посадки.

Прекращение военных действий позволило значительно увеличить количество воздушных перевозок и даже открыть регулярные воздушные сообщения, в том числе между государствами, расположенными на разных континентах. При этом интенсивность полетов государственной, прежде всего военной авиации не только не уменьшилась, а напротив с каждым годом возрастала. Государства были вынуждены сконцентрировать усилия на решение постоянно возникающих проблем в области обеспечения безопасности аэронавигации, непосредственно связанных с организацией обслуживания воздушного движения не только в суверенном воздушном пространстве, но за его пределами. При этом использовался опыт, приобретенный до войны и во время войны по осуществлению управления воздушным движением гражданских воздушных судов при большой концентрации военной авиации.

Значительную сложность в организации полетов гражданских воздушных судов представляло отсутствие управления воздушным движением в международном воздушном пространстве, т.к. государства осуществляли эту деятельность только в пределах своих территорий, прежде всего из-за отсутствия необходимых радионавигационных средств, а также в связи с отсутствием правовых оснований для осуществления своей юрисдикции за пределами суверенного воздушного пространства в процессе управления движением иностранных воздушных судов.

Эту международную проблему была призвана решить образованная в 1944 году Международная организация гражданской авиации (далее - ИКАО). В конце сороковых годов прошлого столетия государствами под эгидой ИКАО были определены девять географических регионов (1) и утверждены соответ-

ствующие им региональные аэронавигационные планы, в которых, в частности, все воздушное пространство Земли было разграничено на районы полетной информации, где конкретные государства взяли на себя обязательства осуществлять аэронавигацию, в том числе, в международном воздушном пространстве.

Районы полетной информации (Flight information region – англ.) устанавливаются в соответствии с процедурой, предусмотренной Приложением 11 к Конвенции о международной гражданской авиации (далее - Чикагская конвенция 1944 г.) («Обслуживание воздушного движения»). На практике делимитации районов полетной информации предшествуют двусторонние или многосторонние переговоры между сопредельными государствами. После подписания соответствующих соглашений они направляются в ИКАО для опубликования в девяти региональных аэронавигационных планах. При этом действия со стороны ИКАО предусматривают состыковку (сопряжение) границ, установленных различными межгосударственными соглашениями, конфигурация которых должна иметь законченный и приемлемый для аэронавигации характер.

Приложение 11 к Чикагской конвенции 1944 г. предписывает, что разграничение воздушного пространства, в котором должно обеспечиваться обслуживание воздушного движения, следует связывать с характером структуры маршрутов и потребностью эффективного обслуживания, а не с государственными границами. Однако выполнение этой рекомендации может привести к ситуации, когда одно государство будет осуществлять юрисдикцию в воздушном пространстве другого государства, что по сути можно квалифицировать, как нарушение государственного суверенитета. Поэтому государства в процессе делимитации стремятся к совпадению границ районов полетной информации с государственными границами, а если этого добиться невозможно (например, при отсутствии у одного из государств необходимых средств обслуживания воздушного движения) проблема решается путем заключения соответствующего международного договора.

Осуществляя разграничение районов полетной информации в международном воздушном пространстве, государства максимально добиваются совпадения границ районов полетной информации с грани-

Травников А.И. Порядок организации воздушного пространства: международно-правовые аспекты
Travnikov A.I. Order of the Air Space Organization: International Legal Aspects

цами своих исключительных экономических зон, континентальных шельфов и районов поиска и спасения на море. Это делается для того, чтобы обеспечить безопасную аэронавигацию, для иностранных воздушных судов и своих воздушных судов, обеспечивающих деятельность в этих зонах и на этих шельфах, а также воздушных судов, осуществляющих защиту суверенных прав государств в этих районах, предоставленных Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 56).

В суверенном воздушном пространстве районы полетной информации (в национальных нормативных актах эти районы обычно определяют как зоны и районы обслуживания воздушного движения) государства устанавливают самостоятельно исходя, прежде всего, из потребностей в воздушном движении и возможностей радиотехнических средств для его обеспечения. Таким же образом государства в пределах своих районов и зон обслуживания воздушного движения устанавливают диспетчерские и аэродромные зоны, а также воздушные трассы и зоны для тренировочных полетов государственной авиации, районы испытательных полетов, зоны дозаправки топливом в воздухе, запретные зоны и зоны ограничения, районы противоловинных и противоградовых стрельб и т.п., которые в совокупности составляют структуру суверенного воздушного пространства.

Воздушные трассы (airway`s) устанавливаются для выполнения полетов в целях регулярных воздушных сообщений между населенными пунктами (в основном между крупными городами), расположенными в пределах одного государства (внутренние воздушные трассы) или между городами, расположенными в различных государствах (международные воздушные трассы).

В международном воздушном пространстве воздушные трассы устанавливаются на основе региональных аэронавигационных соглашений между заинтересованными государствами, достигнутых на региональных аэронавигационных совещаниях ИКАО. Эти соглашения подлежат одобрению Советом ИКАО. Одним из условий открытия международных воздушных трасс для полетов является их оборудование надлежащими радионавигационными средствами. Государства и ИКАО при установлении воздушных трасс по кратчайшему расстоянию между

аэродромами взлета и посадки стремятся максимально обеспечить безопасность аэронавигации путем расположения их на удалении 10-20 км от других воздушных трасс, а также от иных элементов структуры воздушного пространства. Эти элементы структуры воздушного пространства также устанавливаются на удалении 10-20 км друг от друга. Воздушное пространство, расположенное между элементами структуры принято называть «пространством безопасности», где полеты любых летательных аппаратов не допускаются, без введения запретов или ограничений полетов в соответствующих элементах структуры воздушного пространства.

Международная аэронавигация всегда связана с полетами воздушных судов и иных летательных аппаратов через воздушное пространство более одного государства. Такие полеты также могут производиться через международное воздушное пространство. Большинство таких полетов выполняется по воздушным трассам. Поэтому ИКАО было важно установить (в порядке рекомендации) какое государство на определенном участке воздушной трассы обеспечивает обслуживание воздушного движения. В Приложении 11 к Чикагской конвенции 1944 г. установлены рекомендации, которые сводятся к следующему:

- на участке воздушной трассы, проходящем в пределах суверенного воздушного пространства, организует и обеспечивает обслуживание воздушного движения государство, над территорией которого находится этот участок, за исключением случаев, когда это государство передает указанные функции другому государству или международной межправительственной организации (2) на основании международного договора. При этом ИКАО указывает на то, что передающее государство «делает это без ущерба своему национальному суверенитету».

- на участке воздушной трассы, проходящем в пределах международного воздушного пространства, организует и обеспечивает обслуживание воздушного движения государство, в районе полетной информации которого находится этот участок.

Особое внимания заслуживают вопросы, связанные с организацией международного воздушного пространства за пределами воздушных трасс в районах полетной информации прибрежных государств. Приложение 11 к Чикагской конвенции 1944 г. указывается, что «Договаривающееся государство,

Травников А.И. Порядок организации воздушного пространства: международно-правовые аспекты
Travnikov A.I. Order of the Air Space Organization: International Legal Aspects

взявшее на себя ответственность за обслуживание воздушного движения в части воздушного пространства (РПИ – А.Т.) над открытым морем или в воздушном пространстве суверенитет над которым не определен (т.е. в международном воздушном пространстве – А.Т.), принимает меры к организации и обеспечению этого обслуживания...». Организация и обеспечение обслуживания воздушного движения подразумевает создание государствами условий для эффективной и главное безопасной аэронавигации в своих районах полетной информации.

Известно, что большинство прибрежных государств, обладающих военной и экспериментальной авиацией, организуют и выполняют большинство тренировочных и испытательных полетов за пределами своего суверенного воздушного пространства в определенных для этих государств районах полетной информации. Для этих целей прибрежные государства в своих районах полетной информации устанавливают маршруты полеты воздушных судов, пилотажные зоны, зоны испытательных полетов и другие элементы структуры воздушного пространства, утверждаемые уполномоченными органами этих государств. Возлагая на себя обязанности по обеспечению безопасной международной аэронавигации в своих районах полетной информации государства осуществляют юрисдикцию в области планирования, координации использования воздушного пространства и непосредственного управления воздушным движением в этих районах, отдавая предпочтение в предоставлении необходимого воздушного пространства (воздушных трасс) для международной деятельности, которой, в большинстве своем, являются международные воздушные перевозки пассажиров, грузов и почты.

Осуществление государствами юрисдикции в области аэронавигации в международном воздушном пространстве не предусмотрена нормами универсальных международных договоров. Однако, многолетняя практика (с 1949 г.) единообразного осуществления государствами указанной деятельности образовала международно-правовой обычай.

Документы, разработанные под эгидой ИКАО, регламентируют порядок организации воздушного пространства только в целях обеспечения международных полетов гражданских воздушных судов. На практике воздушное пространство одновременно

используется при полетах государственных (прежде всего военных) и экспериментальных воздушных судов, баллистических и иных ракет, при запусках и посадках космических аппаратов, при осуществлении иной деятельности. Поэтому государства при организации воздушного пространства учитывают интересы всех его пользователей и обеспечивают безопасность всеобщей аэронавигации, как в суверенном, так и в международном воздушном пространстве в установленных для них районах полетной информации.

Организация международного воздушного пространства (установление структуры этого воздушного пространства) осуществляемая государствами многие десятилетия в соответствии со стандартами и рекомендуемой практикой, а также правилами и процедурами ИКАО исключительно для целей аэронавигации признается правомерной всем мировым сообществом. Установление же государствами в международном воздушном пространстве каких-либо районов и зон в иных целях нельзя считать легитимной. Так, например, США и по их примеру ряд других государств Канада, Франция, Италия, Япония, Южная Корея, Филиппины, Исландия в нарушение общепризнанных норм международного права в своих национальных законодательствах установили так называемые «зоны идентификации» воздушных судов, расположенные на удалении 150-170 км от собственного суверенного воздушного пространства.

В Сборнике аэронавигационной информации США (AIP USA, RAC 8-1), где опубликованы положения Федерального авиационного закона США 1958 г., прямо указывается, что зона идентификации установлена в интересах национальной безопасности. Этот закон предписывает, что в таких зонах могут быть перехвачены, а в отдельных случаях и принуждены к посадке на территории США любые воздушные суда (гражданские и государственные), которые заранее не заявили соответствующим компетентным службам США о своем полете в указанной зоне и цели полета, даже если эти воздушные суда не следуют в направлении территории США. Воздушные суда, не известившие службы США о пролете этих зон «...рассматриваются американской стороной как действующие подозрительно с враждебными намерениями...». Аналогичные положения содержатся и в нормативных актах указанных выше государств. Несомненно, что такие действия государств,

Травников А.И. Порядок организации воздушного пространства: международно-правовые аспекты
Travnikov A.I. Order of the Air Space Organization: International Legal Aspects

противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права, ограничивая право других государств на осуществление свободы полетов над открытым морем.

Каждый из элементов структуры воздушного пространства имеет свое функциональное предназначение и поэтому иногда их называют «функциональные воздушные пространства» [2]. Например: воздушные трассы – для регулярных полетов воздушных судов при международных воздушных сообщениях; районы испытательных полетов – для полетов в целях проведения опытно-конструкторских, исследовательских и производственных работ; пилотажные зоны – для учебно-тренировочных полетов в основном военной авиации; опасные зоны – для осуществления деятельности, угрожающей безопасности аэронавигации в международном воздушном пространстве (стрельбы, пуски ракет и т.п.).

Элементы структуры воздушного пространства могут иметь постоянный характер (воздушные трассы, запретные зоны, районы полигонов) или устанавливаться только на период осуществления в них определенных видов деятельности (опасные зоны, районы проведения учений, воздушных парадов и показательных полетов). Некоторые постоянные элементы структуры воздушного пространства используются только в определенный период времени (период проведения стрельб или пусков ракет на полигонах, в районах активного воздействия на гидрометеорологические процессы). Отдельные элементы структуры воздушного пространства, расположенные в районах полетной информации имеют статус контролируемого воздушного пространства (воздушные трассы, диспетчерские и аэродромные зоны), где воздушные суда обеспечиваются диспетчерским обслуживанием в целях предотвращения их столкновения между собой или с препятствиями (естественными или искусственными), расположенными на земле или на воде.

При разработке положений определяющих организацию воздушного пространства, ИКАО, прежде всего, стремится обеспечить наиболее предпочтительные траектории полетов гражданских воздушных судов, включая доступ таких воздушных судов в так называемое военное сегрегированное [3] воздушное пространство во многих регионах мира. В целом такой подход ИКАО, носит безусловно позитивный

характер, т.к. он дает возможность сократить время полета для пассажиров, уменьшить расход топлива и эмиссию. Под военным сегрегированным воздушным пространством ИКАО понимает элементы структуры воздушного пространства, установленные для осуществления полетов военных воздушных судов и в целях иной деятельности в интересах оборонных ведомств (районы военных аэродромов, зоны дозаправки топливом в воздухе, районы полетов на малых и предельно малых высотах и со сверхзвуковой скоростью и др.). К сегрегированному воздушному пространству также следует относить элементы структуры воздушного пространства, установленные для полетов экспериментальных воздушных судов (районы и зоны испытательных полетов), а также районы определенные в интересах предприятий оборонной промышленности (районы полигонов). Здесь представляется уместным заметить, что термин, употребляемый в документах ИКАО, «военное сегрегированное воздушное пространство» во многих странах ассоциируется с понятием «дискриминация» и поэтому может быть негативно воспринят военными структурами.

Некоторые национальные воздушные законодательства предусматривают доступ гражданских воздушных судов, осуществляющих регулярные перевозки, в сегрегированное воздушное пространство путем установления временных воздушных трасс (спрямленных маршрутов), которые могут быть использованы в период отсутствия основной деятельности в таком воздушном пространстве, в интересах которой оно было определено на постоянной основе в качестве элемента структуры воздушного пространства (например, районы артиллерийских стрельб и пусков ракет, пилотажные зоны и т.п.).

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Регионы ИКАО: Европейский и Средиземноморский регион; Ближневосточный регион; регион Африки и Индийского океана; регион Юго-Восточной Азии; Тихоокеанский регион; Южноамериканский регион; Карибский регион; Североамериканский регион; Североатлантический регион.
- (2) Таковыми международными межправительственными организациями являются: Евроконтроль, АСЕК-НА, КОКЕСНА.

Травников А.И. Порядок организации воздушного пространства: международно-правовые аспекты
Travnikov A.I. Order of the Air Space Organization: International Legal Aspects

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Доклад Комитета двенадцатой Аэронавигационной конференции (Монреаль, 19-30 ноября 2012 г.) // URL: <http://www.icao.int/Meetings/anconf12/Documents/AN-Conf%2012%20OB%202%20en.pdf>
- [2] Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986.
- [3] Словарь иностранных слов. М., 1989.

REFERENCES

- [1] Twelfth Air Navigation Conference (Montreal, 19 to 30 November 2012) // URL: <http://www.icao.int/Meetings/anconf12/Documents/AN-Conf%2012%20OB%202%20en.pdf>
- [2] Maleev Yu.N. International Air Law. Questions of Theory and Practice. Moscow, 1986.
- [3] Dictionary of Foreign Words. Moscow, 1989.
-

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Травников Александр Иванович** – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Российского университета дружбы народов [alex_travnikov@inbox.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Alexander I. Travnikov** – Doctor of Philosophy (Law), Associate Professor at the Department of International Law of the Peoples' Friendship University of Russia [alex_travnikov@inbox.ru]