

КОММЕНТАРИЙ К ВОЗДУШНОМУ КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19 МАРТА 1997 Г. N 60-ФЗ

(Постатейный)

Под редакцией
А.И. ТРАВНИКОВА

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:

Травников Александр Иванович, специалист в области правового регулирования использования воздушного пространства и деятельности авиации. Член группы по подготовке Воздушного кодекса Союза ССР (1983 г.), заместитель председателя Правительственной комиссии (от Министерства обороны СССР) по разработке новой редакции Воздушного кодекса Союза ССР (1989 - 1991 гг.), руководитель Парламентского центра правовых разработок в области авиационной и космической деятельности. В качестве эксперта Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи участвовал в рассмотрении проекта Воздушного кодекса РФ (1995 - 1997 гг.) - предисловие, преамбула, гл. I - IV, VI, XII, XVIII.

Ермошкин Василий Григорьевич, военный летчик, специалист по управлению воздушным движением и регулированию использования воздушного пространства. Принимал непосредственное участие в разработке Наставления по производству полетов авиации Вооруженных Сил и Основных правил полетов авиации всех ведомств (член рабочей группы от Военно-воздушных сил), Положения об использовании воздушного пространства и Воздушного кодекса Российской Федерации (член рабочих групп от Министерства обороны). Член экспертной группы Парламентского центра правовых разработок в области авиационной и космической деятельности - гл. VII, X, XI, XIII, XIV.

Коровин Сергей Иванович, сотрудник юридической службы управляющей компании группы компаний "EAST LINE". Участвовал в разработке проектов Воздушного и Уголовного кодексов РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях (в части, касающейся авиационной безопасности), законов об авиационном лизинге, о лицензировании, техническом регулировании и др. - гл. IX, XV - XVII.

Петров Андрей Николаевич, кандидат технических наук, начальник научно-исследовательского отделения ФГУП "Летно-исследовательский институт им. М.М. Громова", автор более 80 научных работ по теории и практике обеспечения летной годности и эксплуатационных свойств авиационной техники. Принимал участие в разработке руководств ИКАО, федеральных авиационных правил, стандартов, во внесении поправок в приложения к Чикагской конвенции, в Воздушный кодекс РФ; один из разработчиков законопроектов о безопасности полетов, об авиационном лизинге, о техническом регулировании и др. Более 10 лет представляет Российскую Федерацию в группе экспертов ИКАО по летной годности (AIRP) - гл. V, приложения.

Положение о ЕС ОрВД - Положение о единой системе организации воздушного движения, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.06.1998 N 605 (с изменениями от 14.12.2006);

Положение о Минтрансе России - Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 395 (с изменениями от 30.03.2006, 02.06.2006, 14.12.2006 и 16.02.2008, 11.03.2008, 21.04.2008, 30.04.2008, 28.05.2008);

Положение о Росавиации - Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 396 (с изменениями от 30.03.2006 и 21.04.2006);

Положение о Росаэронавигации - Положение о Федеральной аэронавигационной службе, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.03.2006 N 173 (с изменениями от 20.10.2006 и 10.04.2008, 24.04.2008, 28.05.2008);

Положение о Ространснадзоре - Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 398 (с изменениями от 30.03.2006, 03.10.2006, 14.12.2006 и 17.12.2007);

Положение о Ространсинспекции - Положение о Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 N 515 (с изменениями от 18.01.2003);

ФАП полетов - Федеральные авиационные правила полетов в воздушном пространстве Российской Федерации (утверждены совместным Приказом Министра обороны РФ, Министра транспорта РФ и Генерального директора Росавиакосмоса от 31.03.2002 N 136/42/51);

ФП ИВП - Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.09.1999 N 1084).

Статья 2. Воздушное законодательство Российской Федерации

Комментарий к статье 2

1. Название настоящей статьи по отношению к ее содержанию носит явно расширительный характер,

так как термин "законодательство" используется для консолидированного обозначения не только законов, но и подзаконных актов (указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов министерств РФ) и даже принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов. Традиция применения этого термина сложилась в советское время, и она явно не соответствует юридической науке и современной законодательной деятельности. В соответствии со ст. 10 Конституции, закрепляющей принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, термин "законодательство" может применяться только к нормативным правовым актам, принимаемым законодательным органом, т.е. к законам.

По этим причинам современный российский законодатель использует другую терминологию. Так, например, аналогичная статья в ГК называется "Гражданское законодательство и иные акты, содержащие нормы гражданского права".

2. В пункте первом ст. 2 ВК предполагалось определить юридическую природу и иерархию нормативных правовых актов, регулирующих отношения, указанные в ст. 5 ВК. Однако вследствие недостаточного анализа норм Конституции и федеральных законов, а также весьма невысокого уровня законодательной техники авторам ВК этого не удалось.

В соответствии с п. "н" ст. 71 Конституции определение статуса (правового режима) воздушного пространства РФ находится в исключительной компетенции Российской Федерации, т.е. относится к исключительной компетенции высших органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации. Таким образом, правовой режим воздушного пространства РФ может устанавливаться только федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства РФ. Практическое правотворчество, как правило, это подтверждает.

К воздушному законодательству РФ относится Воздушный кодекс РФ и другие федеральные законы, содержащие нормы воздушного права, например Закон о Государственной границе.

К иным нормативным правовым актам, устанавливающим правовой режим воздушного пространства РФ, относятся указы Президента РФ, которые, согласно п. "г" ст. 71 и ст. 112 Конституции, определяют структуру федеральных органов исполнительной власти, в том числе органов, уполномоченных в области использования воздушного пространства и контроля над порядком использования воздушного пространства РФ. К таким актам можно отнести, например: Указ Президента РФ от 12.05.2008 N 724, определивший Минтранс России уполномоченным органом в области использования воздушного пространства; Федеральные правила использования воздушного пространства РФ, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 22.09.1999 N 1084.

Единственным нормативным правовым актом, устанавливающим порядок использования воздушного пространства, утвержденным на уровне федеральных органов исполнительной власти, являются Федеральные авиационные правила полетов в воздушном пространстве Российской Федерации (утверждены совместным Приказом Минобороны России, Минтранса России и Росавиакосмоса от 31.03.2002 N 136/42/51). Поскольку указанные Правила имеют универсальный характер и являются обязательными для исполнения всеми лицами независимо от принадлежности авиации (гражданская, государственная, экспериментальная), включая авиацию, используемую в личных интересах граждан, а также в связи с передачей Минтрансу России полномочий в области нормативно-правового регулирования использования воздушного пространства, утверждение таких Правил целесообразно отнести к компетенции Правительства РФ.

По мнению многих ученых и специалистов, к воздушному законодательству можно отнести только акты, содержащие нормы, регулирующие отношения в области использования воздушного пространства, т.е. нормы воздушного права. Например, профессор Московского государственного университета И.С. Перетерский обоснованно утверждал это еще в 1923 г. (Воздушное право. М.: Изд. журн. "Вестник Воздушного флота", 1923. § 1. С. 5 - 7).

Рассмотрев юридическую природу нормативных актов, регламентирующих использование воздушного пространства, необходимо определить иерархию, т.е. соподчиненность этих актов (нормативную субординацию).

В иерархии рассматриваемых нормативных правовых актов Воздушный кодекс РФ занимает главенствующее положение. Нормы воздушного права, содержащиеся в других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах федеральных органов исполнительной власти, должны соответствовать ВК. В случае возникновения противоречия закона РФ, указа Президента РФ, постановления Правительства РФ или акта федерального органа исполнительной власти Воздушному кодексу РФ должны применяться нормы ВК, как это сделано, например, в ч. 2 п. 2 ст. 3 ГК.

Однако ВК не только устанавливает основы использования воздушного пространства РФ, но и регламентирует деятельность в области авиации, т.е. содержит нормы, не относящиеся непосредственно к воздушному праву. Такие нормы можно было бы отнести к авиационному законодательству и иным актам, регламентирующим авиационную деятельность.

К авиационному законодательству относится Воздушный кодекс РФ, другие федеральные законы, регламентирующие авиационную и иную деятельность, связанную с эксплуатацией воздушного транспорта: Таможенный, Гражданский, Земельный кодексы РФ, Закон о Государственной границе и другие. В постатейных комментариях авторы более подробно рассмотрят нормы упомянутых и других законов.

К иным актам, регламентирующим авиационную деятельность, относятся указы Президента РФ, прежде

всего указы, определяющие структуру федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование деятельности гражданской, государственной и экспериментальной авиации, постановления Правительства РФ, которыми утверждаются положения об этих органах (за исключением Минобороны России, положение о котором утверждает Президент РФ) или определяется порядок утверждения федеральных авиационных правил. В соответствии с постановлениями Правительства РФ федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции (единолично или совместно) утверждают нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность различных видов авиации.

3. Норма п. 2 ст. 2 ВК определяет содержание и порядок принятия Федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил. В соответствии с этим пунктом Правительство РФ Постановлением от 27.03.1998 N 360 утвердило Положение о подготовке Федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил. Это Положение (п. 5, 6) предусматривает следующий порядок утверждения указанных правил:

- Федеральные правила использования воздушного пространства утверждаются Правительством РФ;
- Федеральные авиационные правила утверждаются: Правительством РФ, если это определено ВК; Минобороны России - в области государственной авиации; Минпромторгом России - в области экспериментальной авиации; Минтранс России - в области гражданской авиации.

В общей сложности утверждено и вступило в силу более 40 федеральных авиационных правил, регламентирующих различные виды авиационной деятельности.

аэропортов

Статья 46. Строительство в пределах приаэродромной территории

Комментарий к статье 46

Статья 46 ВК устанавливает требования к организациям, осуществляющим проектирование, строительство и развитие городских и сельских населенных пунктов (имеются в виду в том числе долгосрочные планы развития), выполняющим строительство и реконструкцию промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории. Такие требования обязывают указанные организации выполнять работы с соблюдением условий обеспечения безопасности полетов и с учетом возможных негативных воздействий от деятельности аэродрома на окружающую среду. Для выполнения указанных требований необходимо иметь официально установленные границы приаэродромной территории и правила обеспечения безопасности полетов над этой территорией. Приаэродромная территория определяется в процессе проектирования аэродрома в зависимости от его предназначения и от типов воздушных судов, которые будут выполнять полеты с этого аэродрома. Однако порядок определения земельного участка приаэродромной территории не регламентирован законодательством РФ. По этой причине возникали и будут возникать споры относительно лиц, виновных в причинении ущерба, возникающего вследствие негативного воздействия функционирующего аэродрома на окружающую среду.

Статья 47. Размещение различных объектов в районе аэродрома

Комментарий к статье 47

1. Пункт 1 ст. 47 требует согласовать с собственником аэродрома размещение в районе этого аэродрома объектов, которые могут представлять угрозу безопасности полетов (здания, сооружения) или создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, установленного на аэродроме (линии электропередачи, радиотехнические устройства и т.п.). В соответствии с подп. 48 п. 2 ФП ИВП под районом аэродрома понимается часть воздушного пространства установленных размеров, предназначенная для организации и выполнения аэродромных полетов. Границы района аэродрома определяются по географическим координатам и должны публиковаться в документах аэронавигационной информации. Районы аэродрома имеют порой весьма значительные размеры. Например, в европейской части России не существует территории, не занятой районом какого-либо аэродрома. В соответствии с п. 128 ФП ИВП организации, заинтересованные в размещении объектов в районе аэродрома, должны согласовать их размещение со старшим авиационным начальником этого аэродрома. Согласованию подлежит размещение:

а) всех объектов в границах полос воздушных подходов к аэродрому, а также вне границ этих полос в радиусе 10 км от контрольной точки аэродрома;

б) объектов высотой 50 м и более (относительно уровня аэродрома) в радиусе 30 км от контрольной точки аэродрома;

в) линий связи и электропередачи, а также других источников радио- и электромагнитных излучений независимо от места их размещения;

г) взрывоопасных объектов независимо от места их размещения;

д) факельных устройств для аварийного сжигания сбрасываемых газов высотой 50 м и более (с учетом возможной высоты выброса пламени) независимо от места их размещения;

е) предприятий и сооружений, деятельность которых может привести к ухудшению видимости в районах аэродромов, независимо от места их размещения.

Статья 129 ФП ИВП запрещает размещать в полосах воздушных подходов на удалении менее 30 км, а вне этих полос - менее 15 км от контрольной точки аэродрома места выбросов пищевых отходов, строительство животноводческих ферм, скотобоен и других объектов, способствующих привлечению и массовому скоплению птиц. Сложность проведения указанных согласований заключается в отсутствии у строительных и других обязанных организаций необходимой технической информации о границах районов аэродромов, их полосах воздушных подходов и контрольных точках аэродромов. Поскольку в соответствии с подп. 1 п. 1 ст. 14 и ст. 15 ВК организация использования воздушного пространства, в том числе установление границ районов аэродромов, возложена на Росаэронавигацию (на основании п. 5.3.4 Положения об этой Службе), все организации, заинтересованные в строительстве вышеуказанных объектов, должны обращаться в эту Службу или ее территориальные органы за получением необходимой информации.

2. Пункт 2 ст. 47 обязывает организации, планирующие размещение линий связи, линий электропередачи, радиоизлучающих объектов, сооружений различного назначения в зоне действия систем посадки, вблизи других объектов, обеспечивающих полеты воздушных судов, согласовывать их размещение с Росаэронавигацией (п. 5.3.10 Положения об этой Службе), а также с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся системы посадки, объекты радиолокации и радионавигации. Такими государственными органами в большинстве случаев являются Минобороны России, Минпромторг России или ФСБ России. В соответствии с п. 131 ФП ИВП организации, допустившие нарушение порядка размещения объектов в районе аэродрома, обязаны по требованию руководства этого аэродрома или представителя территориального органа Росаэронавигации произвести в установленный срок за свой счет снос, перенос или необходимые изменения объекта.