

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА
И МАГИСТРАТУРЫ

Под редакцией **А. И. Травникова, А. Х. Абашидзе**

Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования в качестве учебника для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим и авиационным направлениям

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2018

УДК [341.226+347.82](075.8)

ББК 67.91я73

М43

Ответственные редакторы:

Травников Александр Иванович — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов;

Абашидзе Аслан Хусейнович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного права юридического института Российского университета дружбы народов, профессор Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России.

Рецензенты:

Малеев Ю. Н. — доктор юридических наук, профессор;

Моисеев А. А. — доктор юридических наук, профессор.

Международное воздушное право : учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. А. И. Травникова, А. Х. Абашидзе. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 444 с. — (Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс).

ISBN 978-5-534-05643-3

Настоящий учебник содержит общетеоретические вопросы современного международного воздушного права, подкрепленные международной практикой государств и международных организаций в области обеспечения эффективной и безопасной авионавигации, организации авиаперевозок и борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Учебник нацелен на содействие в подготовке высококвалифицированных специалистов в области международного воздушного права.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим и авиационным направлениям.

УДК [341.226+347.82](075.8)

ББК 67.91я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-05643-3

© Коллектив авторов, 2018

© ООО «Издательство Юрайт», 2018

Оглавление

Авторский коллектив	7
Предисловие	8

Раздел I МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Глава 1. Понятие международного воздушного права и объекты его регулирования. Принципы международного воздушного права	13
Глава 2. Источники международного воздушного права	19
Глава 3. Основные этапы истории возникновения и развития международного воздушного права.....	25
§1. Состояние международного воздушного права до 1919 года	25
§2. Развитие международного воздушного права в период с 1919 года до 1944 года	26
§3. Развитие международного воздушного права после принятия Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года.....	32
<i>Вопросы и задания</i>	49
<i>Литература</i>	50

Раздел II СИСТЕМА СОВРЕМЕННОГО МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

Глава 1. Международное аэронавигационное право	53
§1. Понятие международного аэронавигационного права	53
§2. Понятие «воздушное пространство» и его статус в международном воздушном праве	57
§3. Деятельность, связанная с использованием воздушного пространства	60
§4. Правовой режим суверенного воздушного пространства	62
§5. Правовой режим международного воздушного пространства	67
§6. Трансформация международно-правового режима воздушного пространства в российскую правовую систему.....	70
§7. Правовое регулирование аэронавигации.....	72
§8. Международно-правовые вопросы организации аэрокосмической навигации	88
§9. Национальные аэронавигационные службы и организации	96

Глава 2. Международное авиатранспортное право	99
§1. Понятие международного авиатранспортного права	99
§2. Классификация гражданской авиации	100
§3. Международно-правовые основы регулирования деятельности коммерческой авиации	101
§4. Международно-правовое регулирование доступа к рынку авиаперевозок (коммерческие права в международных воздушных сообщениях)	106
§5. Назначение авиапредприятий для осуществления международных воздушных перевозок	111
§6. Международно-правовое регулирование тарифов, применяемых при международных воздушных перевозках	117
§7. Правовой режим нерегулярных международных воздушных перевозок	119
§8. Унификация правил международных воздушных перевозок	123
§9. Международно-правовое регулирование деятельности некоммерческой авиации	131
§10. Противодействие актам ненадлежащего использования гражданской авиации	139
Глава 3. Международное право авиационной безопасности	162
§1. Понятие международного права авиационной безопасности	162
§2. Борьба с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации	165
<i>Вопросы и задания</i>	175
<i>Литература</i>	176

Раздел III ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕЖДУНАРОДНОМ ВОЗДУШНОМ ПРАВЕ

Глава 1. Виды ответственности в международном воздушном праве	179
Глава 2. Ответственность перевозчика по договору международной воздушной перевозки	183
Глава 3. Ответственность экипажа воздушного судна	189
Глава 4. Ответственность за вред, причиненный иностранному воздушному судном третьим лицам на поверхности	191
Глава 5. Актуальные проблемы ответственности в международном воздушном праве	196
<i>Вопросы и задания</i>	203
<i>Литература</i>	203

Раздел IV МЕЖДУНАРОДНЫЕ АВИАЦИОННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Глава 1. Понятие и классификация международных авиационных организаций	207
---	------------

Глава 2. Международные межправительственные авиационные организации.....	209
Глава 3. Международные неправительственные авиационные организации.....	213
<i>Вопросы и задания.....</i>	<i>214</i>
<i>Литература</i>	<i>215</i>

**Приложения:
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ В ОБЛАСТИ
ВОЗДУШНОГО ПРАВА**

Приложение 1. Конвенция о регулировании воздушной навигации.....	217
Приложение 2. Конвенция о международной гражданской авиации	230
Приложение 3. Конвенция ООН по морскому праву.....	263
Приложение 4. Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок.....	283
Приложение 5. Договор по открытому небу	305
Приложение 6. Конвенция об ущербе, причиненном иностранными воздушными судами третьим лицам на поверхности	340
Приложение 7. Конвенция о возмещении ущерба третьим лицам, причиненного в результате актов незаконного вмешательства с участием воздушных судов.....	356
Приложение 8. Конвенция о возмещении ущерба, причиненного воздушными судами третьим лицам	380
Приложение 9. Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов	392
Приложение 10. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов	401
Приложение 11. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации	407
Приложение 12. Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.....	414
Приложение 13. Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации.....	418
Приложение 14. Протокол, дополняющий конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов.....	431
Новые издания по дисциплине «Международное право» и смежным дисциплинам	440

Авторский коллектив

Абашидзе А. Х. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой международного права юридического института Российского университета дружбы народов; профессор Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации (предисловие, гл. 1 разд. I);

Баталов А. А. — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права юридической факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (§3—7 гл. 2 разд. II);

Ганенков Е. О. — кандидат юридических наук, старший юрисконсульт представительства Публичного Акционерного Общества «Корпорация ВСМПО-АВИСМА» в городе Москве (§8 гл. 1 разд. II);

Григорян П. А. — аспирант кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов (гл. 3 разд. II);

Дементьев А. А. — кандидат юридических наук, юрисконсульт Службы главного юрисконсульта Российского университета дружбы народов (разд. III);

Кислицина Н. Ф. — кандидат юридических наук, доцент кафедры международных отношений и геополитики транспорта Института международных транспортных коммуникаций Российского университета транспорта (§8 гл. 2 разд. II);

Лули Р. — кандидат юридических наук, лектор кафедры публичного права Европейского университета Тираны, Албания (§10 гл. 2 разд. II);

Сапрыкин Ф. И. — кандидат юридических наук, заместитель Главы Регионального центра ООН по превентивной дипломатии для Центральной Азии (разд. IV);

Травников А. И. — доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права юридического института Российского университета дружбы народов (гл. 2—3 разд. I, §1—7, 9 гл. 1 разд. II, §1 гл. 2 разд. II);

Эргот А. А. — кандидат юридических наук (§2, §9 гл. 2 разд. II).

Предисловие

Человек, будучи частью природы и существом разумным, прилагал огромные усилия для того, чтобы суметь летать как птица. Он не только преодолел притяжение Земли, чтобы летать по воздуху, но ему также удалось, преодолев воздушное пространство, выйти в космос. Наша страна гордится тем, что именно она смогла запустить первый искусственный спутник с Земли на орбиту в октябре 1957 г., а в апреле 1961 Юрий Гагарин совершил первый в мире полет в космическое пространство.

В настоящее время воздушное пространство используется широко для перевозки грузов, почты, пассажиров и т.д. Оно используется в гражданских, военных и иных целях. Интенсивность движения воздушных судов ничем не уступает интенсивности движения на других видах транспорта.

Возможность и способность человека использовать воздушное пространство в различных целях привела государства к необходимости регулировать на уровне международного права многие принципиальные аспекты, в результате чего была сформирована основа отрасли международного права — международного воздушного права.

Кафедра международного права РУДН преподает курс международного воздушного права как традиционно базовый. С переходом на двухступенчатую систему образования бакалавриат — магистратура данный курс стал преподаваться на уровне магистратуры. Однако с введением в РУДН в рамках бакалавриата профиля «Международное право» курс международного воздушного права вошел в учебную программу бакалавриата.

У кафедры накоплен богатый опыт преподавания курса международного воздушного права, который в разное время вели известные ученые — профессор Ю. Н. Малеев, профессор М. Н. Копылов и профессор В. Д. Бордунов. Последний в 2007 г. выпустил учебное пособие по международному воздушному праву.

С приходом на кафедру международного права РУДН в качестве лектора А. И. Травникова, у которого колоссальный практический опыт в этой сфере, курс получил «новое дыхание», что привело к выпуску данного учебника. Ученики доцента А. И. Травникова, успешно защитившие кандидатские диссертации под его научным руководством по этому направлению, оказали неоценимую помощь в подготовке столь весомого и востребованного учебника.

Важно отметить, что настоящий учебник — первый в истории отечественной правовой науки учебник по международному воздушному праву. Нет никаких сомнений в том, что данный учебник выступит «стержнем» в деле преподавания курса международного воздушного права и через определенный промежуток времени, с учетом возможных пожеланий студентов, которые будут обучаться по нему, будет переиздан и займет свое достойное место среди учебников, подготовленных кафедрой международного права РУДН по так называемой «триаде» международно-правовых дисциплин, наряду с учебниками по международному морскому праву и международному космическому праву.

Изучив материалы данного учебника, студент должен:

знать

существующие договоры в области международного воздушного права;
основные нормативно-правовые акты Российской Федерации в области использования воздушного пространства и деятельности авиации;

уметь

самостоятельно решать вопросы, связанные с толкованием источников международного воздушного права;

анализировать практику применения норм международного воздушного права, при разрешении споров между государствами;

применять приобретенные знания во всех аспектах практической деятельности;

владеть

навыками разрешения проблем в области правового регулирования, присущих собственно международному воздушному праву;

нормотворческой деятельностью при подготовке проектов международных договоров по воздушному праву.

А. Х. Абашидзе

Заведующий кафедрой

международного права РУДН,

профессор МГИМО МИД России,

Член Комитета ООН по экономическим,

социальным и культурным правам,

Председатель Комиссии международного права

Российской Ассоциации содействия ООН,

Член экспертного совета по праву

Высшей аттестационной комиссии

при Минобрнауки России,

Член экспертного совета

при Уполномоченном по правам человека

в Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

Раздел I
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ВОЗДУШНОЕ
ПРАВО — ОТРАСЛЬ
МЕЖДУНАРОДНОГО
ПУБЛИЧНОГО ПРАВА



Глава 1

ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА И ОБЪЕКТЫ ЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ПРИНЦИПЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

Международное воздушное право (МВП) — отрасль международного права, представляющая собой систему принципов и норм, регулирующих отношения между субъектами этого права по поводу определения статуса и установления режима воздушного пространства в целях обеспечения эффективного и безопасного его использования, а также в области организации и осуществления международных воздушных перевозок, авиационных работ и противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Субъектами международного воздушного права являются лица-носители прав и обязанностей, возникающих в результате воздействия на них норм международно-правового акта. Только такие лица вступают или могут вступать в международные правоотношения в области использования воздушного пространства и деятельности авиации.

В международном воздушном праве, как и в общем международном праве, присутствуют первичные и производные субъекты.

Первичные субъекты имеют естественно-историческое происхождение. В международном воздушном праве, в отличие от некоторых других отраслей международного публичного права, такими субъектами являются только государства, которые обладают одинаковой правосубъектностью.

Производными субъектами международного воздушного права признаются созданные государствами международные межправительственные организации. Объем их международной правосубъектности зависит от намерения их создателей, выраженного, как правило, в соответствующих международных договорах (уставах). Наиболее значительным производным субъектом в международном воздушном праве является Международная организация гражданской авиации (ИКАО). Это универсальная международная межправительственная организа-

ция, действующая как специализированное учреждение Организации Объединенных Наций (ООН).

Приведенное выше определение понятия международного воздушного права отражает основные элементы, из которых состоит современная отрасль этого права. В различные годы разные авторы (а иногда одни и те же) давали разнообразные определения понятия МВП, отражающие по их мнению, в конкретный период времени состояние нормативно-правовой регламентации в основном международных полетов гражданских воздушных судов и международной деятельности воздушного транспорта.

Это объясняется тем обстоятельством, что практически все специалисты, занимающиеся МВП, были ориентированы исключительно на положения Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года¹ (Чикагская конвенция 1944 г.), действие которой распространяется только на гражданские воздушные суда. И ныне почти все действующие универсальные международные договоры в области МВП ориентированы только в отношении гражданской авиации². По этой причине практически во всех доктринальных понятиях МВП в качестве основного определяющего признака авторы использовали слова: «гражданская авиация», «гражданские воздушные суда», «воздушный транспорт», «воздушные сообщения», «воздушные перевозки» и т.п., тем самым существенно ограничивая сферу действия международного воздушного права.

На самом деле уже достаточно давно приняты и вступили в силу многосторонние и двусторонние международные договоры, а также другие международные акты, регламентирующие отношения не только в области деятельности гражданской авиации. К таким договорам, прежде всего, следует отнести Конвенцию об открытом море 1958 г., Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., Международную конвенцию по поиску и спасанию на море 1979 г., Договор об Антарктике 1959 г., Меморандум о договоренности между СССР, США и Японией относительно повышения безопасности полетов в северной части Тихого океана 1985 г., Договор по открытому небу 1992 г., соглашения между Россией и основными государствами-участниками Организации североатлантического договора (НАТО)³ о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним и др.

Перечисленные международные договоры содержат нормы, устанавливающие правовой режим воздушного пространства, регламентирующий его использование не только для полетов воздушных судов гражданской, но и государственной авиации, в том числе, при осуществлении международной аэронавигации. Кроме того, в Конвенции ООН

¹ Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. Doc. ICAO 7300/9 (см. Прил. 2).

² Эти международные договоры анализируются в гл. 3.

³ Подробный их анализ проводится в гл. 3.

по морскому праву 1982 г. содержатся положения, относящиеся к иным устройствам, не входящим в состав авиации, однако для перемещения использующим воздушное пространство (пп. F п. 2 ст. 19). Таким образом, можно подчеркнуть, что МВП регламентирует использование воздушного пространства не только для авиационной, но и для иной деятельности в воздушном пространстве (полеты ракет, снарядов, запускаемых и спускаемых космических аппаратов и т.п.).

Международные воздушные сообщения организуются и осуществляются в соответствии с положениями Чикагской конвенции 1944 г., региональных соглашений в области воздушного транспорта и на основании более четырех тысяч двусторонних соглашений о воздушном сообщении (подробнее в гл. 5).

К другим видам международных договоров в области МВП относятся договоры, регламентирующие действия государств по противодействию актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Это Конвенция о преступлениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации 2010 г.¹

К отрасли МВП также принято относить договоры, выполняющие унифицирующие функции для национальных воздушных законодательств:

— в области международных перевозок (Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшавская конвенция 1929 г.), Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 г.);

— в области установления прав собственности на воздушные суда и другое подвижное авиационное оборудование (Конвенция о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования 2001 г.);

— в области ответственности перед третьими лицами за вред, причиненный воздушными судами (Конвенция об ущербе, причиненном воздушными судами третьим лицам на поверхности 1959 г.).

Объекты МВП. На основе анализа международно-правовых актов, упомянутых выше, можно обозначить объекты регулирования МВП. К ним следует отнести три вида отношений, возникающих по поводу:

— определения правового статуса и установления режима воздушного пространства;

— организации и осуществления международных воздушных перевозок и авиационных работ;

— противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

¹ Подробный их анализ проводится в разд. III.

На основе указанных отношений и в результате их регулирования на уровне международных договоров образовались следующие институты, составляющие систему международного воздушного права¹:

- институт правового режима воздушного пространства и аэронавигации (образующий Международное аэронавигационное право);
- институт права международных воздушных перевозок и авиационных работ (образующий Международное авиатранспортное право);
- институт права противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации (образующий Международное право авиационной безопасности).

Принципы международного воздушного права. Во всех сферах отношений урегулированных международным воздушным правом, применяются основные принципы международного права, которые являются общепризнанными нормами международного права, имеющими императивный характер (*jus cogens*) и принципы отраслевого характера.

Основные принципы, применяемые в регулировании отношений в области аэронавигации и деятельности авиации закреплены в Уставе ООН² и в Декларации о принципах международного права 1970 г.:³

- принцип суверенного равенства (п.1 ст. 2);
- принцип неприменения силы и угрозы силой (п. 4 ст. 2);
- принцип нерушимости границ и территориальной целостности (п. 4 ст. 2);
- принцип добросовестного соблюдения взятых на себя международных обязательств (п. 2 ст. 2).

К принципам международного воздушного права (отраслевые принципы) относятся:

- принцип полного и исключительного суверенитета государства над своим воздушным пространством;
- принцип свободы полетов над открытым морем;
- принцип обеспечения безопасности международной аэронавигации и деятельности гражданской авиации;
- принцип не использования гражданской авиации в противоправных целях.

Важно отметить, что принципы международного воздушного права имеют императивный характер.

*Принцип полного и исключительного суверенитета государства над своим воздушным пространством закреплен в ст. 1 Конвенции о международной гражданской авиации*⁴. Этот принцип является основополагающим для самостоятельного формирования государствами общеобязательного порядка и процедур использования воздушного про-

¹ Подробнее см. разд. II.

² Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. — М., 1956. С. 14—47.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2625 (XXV).

⁴ Чикагская конвенция 1944 г. Doc. ICAO 7300/9.

странства, расположенного над его сухопутной и водной территорией (внутренними водами и территориальным морем), т.е. установления правового режима воздушного пространства, процедур аэронавигации и деятельности гражданской авиации. В отношении территориального моря этот принцип, кроме того, подтверждается в п. 2 ст. 2 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹

Говоря о принципе полного и исключительного суверенитета государств над своим воздушным пространством необходимо привести высказывание Г. И. Тункина: «... когда мы говорим о суверенитете государства, мы имеем в виду не абсолютный суверенитет, а скорее суверенитет в рамках международного права²». В качестве примера следует рассмотреть правовой режим, действующий в воздушном пространстве над историческими проливами и архипелажными водами.

Принцип свободы полетов над открытым морем впервые был закреплён в 1958 г. в Конвенции об открытом море и подтвержден в пп. b п. 1 ст. 87 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Воздушное пространство, расположенное над открытым морем, по аналогии называют «открытым воздушным пространством». В воздушном пространстве, расположенном над исключительной экономической зоной и над Антарктикой, также действует принцип свободы полетов, однако свободы, ограниченной нормами универсальных международных договоров (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и Договор об Антарктике 1959 г. соответственно)³. Воздушное пространство, расположенное над исключительной экономической зоной, открытым морем и Антарктикой в международном воздушном праве принято называть «международным воздушным пространством». Правовой режим международного воздушного пространства, процедуры аэронавигации и деятельности авиации устанавливается нормами международных договоров, международными обычаями, стандартами и рекомендуемой практикой, содержащихся в приложениях к Чикагской конвенции 1944 г., а также правилами ИКАО, разработанными в соответствии с этими договорами, обычаями, стандартами и рекомендуемой практикой.

Принцип обеспечения безопасности международной аэронавигации и деятельности гражданской авиации. На этом принципе базируются все международные договоры в области международного воздушного права, прежде всего, универсального характера, и основывается деятельность государств по обеспечению безопасного использования воздушного пространства и защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства. В соответствии с этим принципом формируется национальное воздушное законодательство государств. Руковод-

¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. — Нью-Йорк: ООН, 1984. (см. Прил. 3).

² Tunkin G. I. The problem of Sovereignty and Organization of European Security // *Revue de droit international*. 1974. № 1. P. 3.

³ Подробнее изложено в §5 гл. 2 разд. II.

ствуясь данным принципом, государства создают нормы в двух основных областях:

В области обеспечения технической безопасности авиационной деятельности и аэронавигации (от англ. *safety*):

— устанавливают структуру воздушного пространства и систему эшелонирования, обеспечивающую безопасное расстояние между воздушными судами, находящимися в полете, другими летательными аппаратами (например, ракетами и снарядами), иными материальными объектами (например, обломками породы, поднявшимися в воздушное пространство в результате взрывных работ);

— определяют нормы летной годности воздушных судов, технические требования по безопасности эксплуатации аэродромов, правила подготовки и допуска экипажей к управлению воздушными судами;

— утверждают правила полетов воздушных судов и управления воздушным движением, а также контроля за соблюдением порядка использования воздушного пространства.

2. В области обеспечения социальной авиационной безопасности (от англ. *security*):

— утверждают нормы, направленные на предотвращение актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации (например, захват и угон воздушных судов, террористические акты и т.п.).

Принцип не использования гражданской авиации в противоправных целях закреплен в ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г. В этой статье государства согласились не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями данной Конвенции.

В соответствии с этим принципом государства определяют порядок предотвращения и пресечения использования гражданских воздушных судов для перевозки наркотических и психотропных веществ, оружия и боевой техники, в целях воздушного терроризма и т.п.

Этот принцип обеспечивается принудительными международно-правовыми нормами, в частности положениями п. b ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г.: «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство при осуществлении своего суверенитета имеет право требовать посадки в каком-либо указанном аэропорту гражданского воздушного судна... если имеются разумные основания полагать, что оно используется в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции...».

Глава 2

ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

Понятие источников международного воздушного права

Источниками международного воздушного права являются формы, в которых воплощаются его положения (нормы). Нормы международного воздушного права устанавливают правовой режим воздушного пространства, а также режим регламентирующий отношения в области деятельности гражданской авиации и регулирующий процедуры реализации их режимов, поэтому нормы материального и процессуального международного воздушного права находятся в неразрывной связи в процессе их применения и имеют одни и те же формы воплощения своих положений, т.е. одни и те же источники.

Под источниками международного воздушного права понимаются нормативные международно-правовые акты и обычаи, содержащие нормы этого права, являющиеся результатом согласованных позиций субъектов международного права. Такие международно-правовые акты имеют различные наименования: конвенция, договор, соглашение, протокол, меморандум и др. Все перечисленные формы международно-правовых актов в международном праве¹ и в национальных законодательствах, например, в Российской Федерации², имеют обобщенное родовое наименование — международный договор. Международные договоры содержат так называемые «писанные» нормы международного права.

Международный (международно-правовой) обычай представляет собой постепенно сложившуюся всеобщую практику деятельности государств, признанную ими в качестве юридически обязательных правил, существующих не в письменной форме.

Международные договоры в области международного воздушного права подразделяются на многосторонние и двусторонние. В свою очередь многосторонние договоры носят универсальный и не универсальный характер. Обычно, универсальные договоры именуется «кон-

¹ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. (пп. «а» п. 1 ст. 2). Принята 23 мая 1969 г. Вступила в силу 27 января 1980 г.

² Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» // «Российская газета», № 140 21.07.1995 г.

венциями» (например, Чикагская конвенция 1944 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г.), а не универсальные — «договорами» (например, Договор по открытому небу 1992 г.). В свою очередь двусторонние договоры, как правило, именуются «соглашениями» или «протоколами» (например, Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, Протокол между Правительством СССР и Правительством Турции об организации полетов воздушных судов гражданской и военной авиации на аэродроме Ленинанкан (ныне — Гюмри, Республика Армения). При этом надо отметить, что форму и наименование международного договора договаривающиеся субъекты международного права выбирают самостоятельно. Несомненно, международные договоры являются основными источниками международного воздушного права.

Международные авиационные регламенты занимают особое, можно даже сказать основное по объему регулируемых отношений, место в системе других источников международного воздушного права (международных договоров и обычаев), влияющих на установление единообразных правил и процедур международной аэронавигации и деятельности гражданской авиации. Эти регламенты состоят из более чем 5000 стандартов и рекомендуемой практики, принимаемых (в качестве проектов) Советом ИКАО в соответствии со ст. 54 (п.1) Чикагской конвенции 1944 г. и публикуемых в приложениях к этой Конвенции.

Некоторые ученые относят международные авиационные регламенты к вспомогательным источникам международного воздушного права¹, другие (например, Г. И. Тункин) считают их «полноценными источниками — международными договорами, процесс заключения которых отличается от обычного»².

Международные авиационные регламенты содержат большинство материальных и процессуальных норм (стандартов и рекомендуемой практики), регламентирующих процедуры организации, обеспечения и осуществления аэронавигации, а также порядок деятельности гражданской авиации. Правовые статусы стандартов и рекомендуемой практики различны.

Стандарты содержат требования, применение которых признается необходимым для обеспечения безопасности и регулярности международной аэронавигации, и которые должны соблюдаться государствами. В случае невозможности соблюдения стандарта государство в обязательном порядке направляет об этом уведомление Совету ИКАО в соответствии с требованием ст. 38 Чикагской конвенции 1944 г. Эта статья Конвенции также требует, чтобы Совет ИКАО незамедлительно уведомлял все другие государства об известных ему различиях, которые существуют между стандартами и национальными правилами государств.

¹ Бордунов В. Д. Международное воздушное право. — М., 2007. С. 401.

² Тункин Г. И. Теория международного права. — М., 2009. С. 91.

Рекомендуемая практика содержит требования, применение которых признается желательным для обеспечения безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации и которые будут стремиться соблюдать государства.

Важно понять, чем стандарты отличаются от рекомендуемой практики. Государства (их полномочные представители) при подготовке проекта того или иного положения международного авиационного регламента оценивают в какой степени оно может повлиять на безопасность международной аэронавигации. Если будет установлено, что подготовленное положение непосредственно и существенно повлияет на безопасность полетов, то, в связи с этим, его применение государствами признается необходимым и ему придается статус стандарта. Другие положения, не обладающие указанными свойствами, приобретают статус рекомендуемой практики. Учитывая, что единообразное применение государствами любых правил, регламентирующих аэронавигацию и деятельность гражданской авиации, в той или иной степени, всегда связано с безопасностью, ИКАО предлагает государствам уведомлять Совет ИКАО о любых различиях между их национальными правилами и рекомендуемой практикой (по аналогии с процедурами, установленными ст. 38 Чикагской конвенции 1944 г. в отношении стандартов).

Определяя правовой статус международных авиационных регламентов Г. И. Тункин утверждал, что они имеют обязательную юридическую силу для государств после их молчаливого признания этими государствами. Процедура молчаливого признания состоит в том, что если государство в течение установленного срока (для международных авиационных регламентов этот срок — 60 дней) не заявило о своих возражениях или об их отказе принять тот или иной регламент, то оно считается принявшим этот регламент. То есть, для того, чтобы нормы (стандарты, рекомендуемая практика) стали для государства обязательными, необходимо выражение его воли (ясно выраженное или, как в нашем случае, молчаливое) признать эти нормы в качестве международных норм. Вывод состоит в том, что регламенты являются по своему существу международными договорами между государствами, «а не актами ИКАО — международной межправительственной организации»¹. Роль ИКАО заключается лишь в том, что под ее эгидой официальные представители государств на соответствующих переговорах (совещаниях ИКАО) разрабатывают проекты и устанавливают аутентичность положений регламентов (стандартов и рекомендуемой практики) для последующего их принятия (или не принятия) государствами. По сути, порядок и стадии принятия международных регламентов полностью соответствуют положениям Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. Учитывая, что регламенты содержат нормы, непосредственно связанные с обеспечением безопасности меж-

¹ Шibaева Е. А. Специализированные учреждения ООН. — М., 1996. С. 105.

дународной аэронавигации, подавляющее большинство государств, стремясь добиться единообразия своих правил и правил, применяемых в других государствах, признают их как нормы обязательные и используют положения международных авиационных регламентов при принятии своих национальных воздушных законодательств. Вместе с тем в работах некоторых известных юристов-международников встречаются вполне обоснованные предложения о необходимости кодификации положений международных авиационных регламентов, которые имеют многолетнюю единообразную практику применения и непосредственно связаны с обеспечением безопасности полетов. Это объясняется тем, что отдельными учеными-правоведами и многими авиационными специалистами, непосредственно связанными с авиационной деятельностью, статус международных авиационных регламентов воспринимается неоднозначно.

В целях единообразного применения положений международных авиационных регламентов ИКАО издает два вида документов, положения которых не являются обязательными, однако широко используются государствами как методические пособия при организации и осуществлении международной аэронавигации. Например, к таковым относятся «Правила аэронавигационного обслуживания. Организация воздушного движения»¹, предназначенные для использования в различных регионах ИКАО с учетом существующих в них аэронавигационных особенностей (например, значительное удаление воздушных трасс от центров управления воздушным движением и радиолокационных позиций).

Придавая особое значение вопросам безопасности международной аэронавигации ИКАО издало новое Приложение 19² к Чикагской конвенции 1944 г., содержащее принятые государствами стандарты и рекомендуемую практику по управлению безопасностью полетов. Это Приложение представляет собой компиляцию положений системах управления безопасностью полетов, содержащихся в других приложениях к Чикагской конвенции 1944 г.

На двенадцатой Аэронавигационной конференции (Монреаль, 19—30 ноября 2012 г.) было признано, что положения и инструктивный материал ИКАО будут по-прежнему вносить существенный вклад в повышение уровня безопасности полетов, функциональной совместимости, гармонизации и эффективности в глобальном масштабе. Однако, при этом, было отмечено, что действующий механизм обновления положений и инструктивного материала ИКАО не позволяет эффективно и своевременно удовлетворять потребности развивающейся авиационной системы. В связи с этим, конференция решила пересмотреть подход к разработке и обновлению положений между-

¹ «Правила аэронавигационного обслуживания. Организация воздушного движения». Издание 16-е, 2016 год. Doc. ICAO 4444.

² См.: Доклад комитета двенадцатой Аэронавигационной конференции (Монреаль, 19—30 ноября 2012 г.) // Doc. ICAO AN-Conf/12-WP/162.

народных авиационных регламентов и представить соответствующие предложения на рассмотрение очередной сессии Ассамблеи ИКАО¹.

Международные обычаи как не совсем справедливо принято считать, занимают незначительное по объему регулируемых отношений место среди источников международного аэронавигационного права. Поэтому, представляется важным указать на некоторую сложившуюся многолетнюю практику, которая приобрела или приобретает обычно-правовой характер.

По мнению многих ученых-правоведов к международным обычаям воздушного права можно отнести:

— установление границ между воздушным и космическим пространством на высоте самых низких орбит искусственных спутников Земли (100 км над уровнем мирового океана);²

— признание права «безвредного» (мирного) пролета космических объектов через воздушное пространство иностранных государств;³

— квалификация воздушного пространства над сухопутной и водной территорией государства как государственной территории (Чикагская конвенция 1944 г. и другие международные договоры формально не относят воздушное пространство к государственной территории);

— сохранение за государством за пределами его территории юрисдикции в отношении воздушного судна, занесенного в государственный реестр данного государства;⁴

— признание свободы использования воздушного пространства над открытым морем;⁵

— осуществление юрисдикции (прав и обязанностей) государствами в области аэронавигации за пределами их суверенного воздушного пространства в районах полетной информации, установленных для этих государств Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) на основании международных договоров между соответствующими государствами;

— выполнение полетов государственных транспортных воздушных судов по воздушным трассам и трекам в международном воздушном пространстве в соответствии с правилами, установленными Приложением 2 к Чикагской конвенции 1944 г.;

— объявление государствами опасных зон в международном воздушном пространстве для осуществления деятельности, представляющей угрозу для полетов воздушных судов. К такой деятельности относятся: пуски баллистических и иных ракет, стрельбы, полеты боевой, прежде всего, истребительной авиации и т.п.;

¹ См.: Doc. ICAO AN-Conf/12-WP/162.

² Жуков Г. П. Международное космическое право и вызовы XXI столетия. — М.: РУДН. С. 52.

³ Там же.

⁴ Международное право. Кн. 1 / отв. ред. А. П. Мовчан. — 1980. С. 88.

⁵ Колосов Ю. М. Противоправность радиоактивного загрязнения атмосферы над открытым морем. — Международная безопасность и мировой океан. — М., 1986. С. 230.

— иммунитет военных воздушных судов и других государственных воздушных судов, используемых в некоммерческих целях, за пределами территории государства регистрации этих воздушных судов.

Значительный интерес представляют обычаи, фактически нейтрализующие положения международных договоров. Например, в международном воздушном праве сложился обычай, фактически отменяющий ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г.¹, предусматривающую возможность выполнения нерегулярных полетов иностранных воздушных судов с некоммерческими целями в воздушном пространстве участников Конвенции без получения разрешения. Подавляющее большинство государств никогда не придерживалось этого установления, напротив, в своих национальных законодательствах определили обязательный разрешительный порядок для такой категории полетов.

По сравнению с международным морским правом, где международные обычаи применяются в повседневной практике, отрасль международного воздушного права сравнительно молодая и поэтому указанные выше обычаи на практике почти не применяются. Поэтому большинство ученых-юристов и авиационных специалистов справедливо считают необходимым закрепление этих международных обычаев в нормах универсального международного договора в области воздушного права.

¹ Черниченко С. В. Гл. Источники международного права // под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко — М., 2008. с. 85.

Глава 3

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИСТОРИИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

§1. Состояние международного воздушного права до 1919 года

Первые попытки правового регулирования в области обеспечения безопасности полетов мы находим задолго до постройки первого самолета. Так в постановлении парижской полиции от 23 апреля 1784 г. и в указе французского императора от 26 мая 1786 г. содержались запреты на запуски воздушных шаров, согреваемых спиртом и другими опасными в пожарном отношении веществами.¹ И только более века спустя в различных государствах появились акты, регламентировавшие аэронавигацию, в том числе и международную. Первым государством, издавшим закон о международной аэронавигации, была Франция, которая в 1909 г. издала административное распоряжение о спускающихся на французскую территорию иностранных воздушных шарах.² Вслед за Францией последовала Германия, где в 1910 г. (в Пруссии) и в 1911 г. (в Баварии) были изданы распоряжения министров внутренних дел о воспрещении полетов иностранных воздушных судов над определенными районами их территории.³ Первый закон Великобритании в этой области был издан в 1911 году под названием «*Aeria Navigation Act*» (Акт об аэронавигации⁴). Этот закон, в частности, предоставлял право военному министру объявлять некоторые зоны запретными для полетов иностранных воздушных судов (запретные зоны). Следует отметить, что положения о запретных зонах являются неотъемлемой частью современного воздушного законодательства практически каждого государства.

Первым источником международного права в области аэронавигации принято считать двустороннее Соглашение между Францией и Гер-

¹ Грабарь В. Э. История воздушного права. — в кн. Вопросы воздушного права. — М., 1927. С. 45.

² Там же. С. 50.

³ Там же. С. 50.

⁴ Там же. С. 50.

маний от 26 июня 1913 г.¹ Это Соглашение основывалось на признании за Договаривающимися государствами права распоряжаться воздушным пространством над своей территорией. Это право, прежде всего, подразумевало установление разрешительного порядка влета (вылета) иностранных воздушных судов в воздушное пространство другого государства. Причем этот порядок различался в зависимости от принадлежности воздушных судов к военной или невоенной авиации. Так военные воздушные суда, могли влетать в воздушное пространство другого государства не иначе, как по приглашению. Невоенные воздушные суда допускались к полетам над чужой территорией, если были соблюдены следующие административные формальности: наличие разрешения на влет в иностранное воздушное пространство, полученного от дипломатического представителя государства влета; воздушное судно должно быть зарегистрировано в национальном реестре; летчик обязан иметь свидетельство о праве выполнять полеты. Разрешительный порядок и другие указанные условия являются неотъемлемой составляющей также и современного международного воздушного права.

Аналогичные двусторонние международные соглашения в области воздушного права были заключены между большинством европейских государств, обладавших средствами воздушного передвижения (воздушными судами), в период с 1913 по 1914 г.

§2. Развитие международного воздушного права в период с 1919 года до 1944 года

28 июня 1919 г. в Версале (Франция) был подписан Мирный договор между Союзными и Объединившимся Державами и Германией² формально закрепивший окончание Первой мировой войны. В Части XI «Воздухоплавание» этого договора содержалось положение о правилах воздушных передвижений над территорией поверженной Германии, которые должны соответствовать правилам установленным в конвенции, заключенной между Союзными и Объединившимися державами относительно воздушных передвижений. Аналогичные положения содержались и в других мирных договорах, заключенных между Союзными и Объединившимся Державами и Австрией (10 сентября 1919 г.)³, Болгарией (27 ноября 1919 г.)⁴, Венгрией (4 июня 1920 г.)⁵, Османской империей (10 августа 1920 г.)⁶.

¹ Грабарь В. Э. История воздушного права. — в кн. Вопросы воздушного права. — М., 1927. С. 51.

² URL: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=20302>

³ URL: <http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1919/TS0011.pdf>

⁴ URL: <http://www.gwpda.org/1918p/neuilly.html>

⁵ URL: http://www.istrianet.org/istria/history/1800-present/ww1/1920_treaty-hungary.pdf

⁶ URL: <http://treaties.fco.gov.uk/docs/pdf/1920/TS0011.pdf>

Одновременно в г. Версале Союзные и Объединившиеся державы приняли Статут, учредивший Лигу Наций (Статут Лиги Наций)¹.

В развитие этих документов 13 октября 1919 г. представителями государств Лиги Наций была подписана упомянутая выше Конвенция о регулировании воздушных передвижениях, получившая в то время название Конвенция Лиги Наций 1919 г.²

При разработке этой Конвенции был использован проект документа, представленного в 1910 г. на рассмотрение международной конференции, созданной по инициативе французского правительства, для регламентации международно-правовых вопросов, связанных с воздушными передвижениями в мирное время. Эта конференция, продлившаяся шесть недель, не увенчалась успехом. По мнению И. С. Перетерского «причину этого неуспеха можно видеть в нежелании крупных государств отказаться от чисто военного взгляда на авиацию и связать себя какими-либо обязательствами в этом отношении»³.

Военно-политическая обстановка, сложившаяся в послевоенном мире, позволила, без особых трудностей, представителям государств Лиги Наций согласовать положения представленного документа и подписать Конвенцию, не смотря на то, что некоторые ее положения носили явно политизированный и дискриминационный характер.

Эта Конвенция наконец внесла ясность в спор относительно признания суверенитета государств над воздушным пространством, расположенным над их территориями. В связи с этим отметим, что многие ученые-юристы на протяжении долгих лет отрицали возможность признания суверенитета государств над своим воздушным пространством. Например, французский ученый П. Фошель утверждал, что «воздушное пространство, является важнейшим средством коммуникаций между народами и подчинение его суверенитету привело бы к существенному ограничению этих возможностей. Это обстоятельство диктует необходимость провозглашения «свободы воздуха».⁴ Статья 1 Конвенции, отрицая концепцию «свободы воздуха» устанавливала: «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства, расположенного над его территорией». Интересно высказывание известного итальянского юриста А. Амброзини применительно к этой Конвенции. Он писал, что «если бы Конвенция была построена на противоположенном суверенитету принципе, то она бы осталась «мертворожденной». Провозглашенный в ст. 1 Конвенции суверенитет над воздушным пространством является для государств «необходимой

¹ URL: <http://www.hist.msu.ru/Departments/ModernEuUS/INTREL/SOURCES/Legnatus.htm>

² См.: *Перетерский И. С.* Воздушное право // Вестник Воздушного Флота. — М., 1923. С. 13.

³ Там же.

⁴ *Fauchile P.* Le domaine aerien et le regime juridique des airostats. Revue generale de droit international public, № 8. P 414.

гарантией защиты их чрезвычайных, политических, военных и экономических интересов».¹

Концепция государственного суверенитета над воздушным пространством получила практически всеобщее признание. По этому поводу М. Милде написал: «Нет смысла рассматривать это аксиоматическое положение, и вряд ли государства согласятся обсуждать любую поправку к этому фундаментальному принципу».²

Международно-правовое признание государственного суверенитета над воздушным пространством нашло отражение в законодательствах большинства государств и послужило основанием для создания национальных правовых режимов воздушного пространства. Наряду с установлением ст. 1 Конвенции, ее ст. 2 предоставляла право воздушным судам государств — участников Конвенции свободу «безвредных» полетов (*passage Inoffensif*) над территорией иностранных государств-участников. Однако большинство государств не восприняли положение статьи 2 и в своих национальных законодательствах установили разрешительный порядок для полетов иностранных воздушных судов.

Эта Конвенция, кроме того, включала положения: о допуске полетов над иностранной территорией (гл. IV и ст. 32 гл. VII) и правила международных полетов воздушных судов при взлете, полете по маршруту и посадке (гл. V). Кроме того, Конвенция устанавливала общие требования, касающиеся свидетельств о летной годности воздушных судов и свидетельств летчика на право управлять воздушным судном (гл. III). Статья 30 Конвенции устанавливала классификация воздушных судов. Они подразделялись на государственные воздушные суда и частные воздушные суда. К государственным воздушным судам относились: военные воздушные суда и воздушные суда, используемые исключительно для осуществления какой-либо государственной службы, как то: почтовый, таможенный, полицейский. В соответствии со ст. 32 Конвенции только военные воздушные суда пользовались преимуществами (в современном понимании — иммунитетом), обычно предоставляемыми иностранным военным кораблям. Остальные воздушные суда определялись как частные. Положения Конвенции распространялись на все воздушные суда (частные и государственные).

Важно отметить, что разработка Конвенции совпала с периодом Первой мировой войны и государственная (в основном военная) авиация участвовала в боевых действиях. Но, не смотря на это, государства, заключившие этот универсальный договор, распространили его действие, как на частную, так и на государственную авиацию, обеспечив тем самым, правовую основу для всеобъемлющей аэронавигации, а не только в отношении гражданских воздушных судов.

¹ *Ambrosini A. Souverainete et trafic aerien international de la Convention de Paris de 1919 a celle de Montrux de 1936.- Revue aeronautique internationale, 1938. № 28. P. 130.*

² *Milde M. The Chicago Convention — aer major atendents necessary of desirable 50 years later// 1994 Annals of Air and Spase Law, Vol XIX—I. P. 416.*

В соответствии с гл. VIII Конвенции была образована Международная комиссия воздушных передвижений, состоявшая под главенством Лиги Наций. Такая подчиненность Комиссии устанавливалась в соответствии со ст. 24 Статута Лиги Наций. В компетенцию Комиссии входили вопросы, касающиеся реализации положений Конвенции о регулировании воздушных передвижений.

Конвенция, кроме основного текста, имела восемь приложений, которые в соответствии с ее ст. 39 являлись неотъемлемой частью данной Конвенции и носили обязательный характер. Приложения содержали нормы технического характера, которые регламентировали некоторые процедурные вопросы международной авионавигации: приобретение государственной принадлежности и нанесение опознавательных знаков, содержание судовых книг, огни и сигналы, минимум требований, предъявляемых к летчику и т.п. Однако в тот период не все государства, исходя из своих технических возможностей, были готовы выполнять предписания приложений. Это привело к тому, что государства «практически не соблюдали принятые международные стандарты»¹, размещенные в данных приложениях.

Конвенция регламентировала только вопросы международной авионавигации и практически не регламентировала коммерческие воздушные перевозки. Перевозки грузов за вознаграждение начались только с 25 августа 1919 г. по первой международной воздушной линии Лондон-Париж на приспособленном для этих целей бомбардировщике.²

Существенным пробелом Конвенции явилось отсутствие в ней положений, регламентирующих авионавигацию за пределами государственной территории. Это объясняется тем, что авиационная техника (воздушные суда и наземное радиотехническое оборудование) того периода не позволяла выполнять полеты над открытым морем на значительном удалении от сухопутной территории.

Во время заключения Конвенции предполагалось, что она будет ратифицирована подписавшими ее государствами в самые короткие сроки. Однако эти ожидания не оправдались. Конвенция была ратифицирована большинством подписавших ее государств только 1 июня 1922 г.

Причина такой задержки заключалась в том, что ст. 5 и 34 Конвенции, как уже ранее отмечалось, носили явно политизированный и дискриминационный характер. Так ст. 5 не позволяла государствам-участникам Конвенции заключать договоры в области воздушных передвижений с государствами не членами Лиги Наций и, таким образом, тормозила развитие международных воздушных сообщений. Статья 34 устанавливала не равное представительство государств в Международной комиссии по воздушным передвижениям и фактически обеспе-

¹ Cheng B. The International Law of Air Transport. L., 1962 P. 145—156.

² Международное воздушное право. Кн. 1 / отв. ред. А. П. Мовчан. — М., 1980. С. 128.

чивала гегемонию таких государств как Франция, Британская Империя, Соединенные Штаты Америки, Италия и Япония за счет, имеющих в их распоряжении, большинство голосов при принятии решений данной Комиссии. Указанные статьи Конвенции изменялись протоколами несколько раз и свою окончательную редакцию, построенную на принципе равенства государств, приобрели только в 1933 г.

Не смотря на указанные недостатки Конвенция о регулировании воздушных передвижений (воздушной навигации), которую в последствии сокращенно стали называть по месту ее принятия — Парижской конвенцией 1919 г.¹ имеет огромное значение в истории возникновения и признания международного воздушного права как самостоятельной отрасли международного публичного права.

Сравнительный анализ существовавших в тот момент национальных законодательств и положений Парижской конвенции 1919 г. наглядно показывает, что при разработке этого международного договора преимущественно была использована нормотворческая практика ведущих в авиационном отношении государств. Это касается прежде всего положений о суверенитете государств над своим воздушным пространством, о разрешительном порядке влета в воздушное пространство иностранного государства, о правилах полетов и о запретных зонах.

После окончания Первой мировой войны специалисты, обладая определенным историческим багажом и международно-правовой базой, основанной прежде всего, на положениях Парижской конвенции 1919 г. начали активную разработку и доработку национальных нормативных актов, регламентирующих международные и внутригосударственные полеты воздушных судов.

К 30-м гг. XX века практически каждое государство (имеются в виду государства, обладавшие авиационными средствами передвижения) имело специальное воздушное законодательство, регламентирующее аэронавигацию (Бельгия — Закон о воздушном передвижении — 1919 г.; Венгрия — Закон о воздушном передвижении — 1925 г.; Испания — Королевский декрет о воздушном передвижении — 1919 г.; Италия — Закон о воздушном передвижении — 1919 г.; Франция — Закон о воздушном передвижении — 1921 г.)².

Анализ нормативных актов различных государств, устанавливающих правовой режим воздушного пространства, показывает сходство вопросов, подлежащих правовому регулированию. Нормы права, включенные в эти акты, носили регулятивный и запретительный характер и были призваны обеспечить, прежде всего, государственную безопасность и безопасность граждан. Эти нормы были направлены на предотвращение нарушений воздушными судами государственных границ, недопущение полетов над особо важными (секретными) объектами

¹ См. Прил. 1.

² Вопросы воздушного права. «Перечень важнейших иностранных законов по гражданской авиации». М., 1927.

и их фотографирование, устанавливали правила производства полетов, в том числе и иностранных воздушных судов, регламентировали меры безопасности при проведении демонстрационных, акробатических полетов и полетов над населенными пунктами, местами скопления людей и животных. В шведском законодательстве мы находим первый акт, прямо направленный на обеспечение мер предупреждения столкновений воздушных судов (Королевский декрет от 8 декабря 1922 г.).¹

Воздушное законодательство дореволюционной России (его система и содержание) являлось французской моделью правового регулирования аэронавигации. После окончания Гражданской войны (1920 г.) в России начинается развитие различных областей науки и техники. Бурный рост авиационной отрасли в Советской России породил новые общественные отношения и их регламентацию, в том числе, в области аэронавигации. Этой задачей начали заниматься виднейшие советские юристы: В. Л. Лахтин, В. Э. Грабарь, В. А. Зарзар, Е. И. Кельман, Е. А. Коровин, С. Б. Крылов, А. Н. Макаров, И. С. Перетерский, А. В. Сабинин и другие.

17 января 1921 г. был подписан Декрет Совета Народных Комиссаров (СНК) «О воздушном передвижении над территорией РСФСР и ее территориальными водами». Этот акт был первым основным законом в истории советского государства, определившим правовой режим воздушного пространства и регламентацию аэронавигации над его территорией.

Дальнейшее изучение исторического процесса возникновения и развития международного воздушного права показывает, что на всех этапах данного процесса инициатива нормотворческой деятельности принадлежала государствам, которые, исходя из собственных, прежде всего, военно-политических и коммерческих интересов, а также интересов обеспечения безопасности аэронавигации, использовали для этого свою апробированную национальную правовую базу.

Развитие международного воздушного права наблюдалась и в отдельных регионах мира.

В 1926 г. в Мадриде была принята Иберо-Американская конвенция об аэронавигации². Основные положения этой Конвенции повторяли Парижскую конвенцию 1919 г.

В 1927 г. США начали процедуру создания проекта договора об аэронавигации для государств Пан-Американского региона, который стал Конвенцией о коммерческой авиации, подписанной в Гаване в 1928 г. (Гаванская конвенция 1928 г.). Сравнивая эту Конвенцию с Парижской 1919 г., можно обнаружить отсутствие положений о создании управляющего органа наподобие Международной комиссии воздушной навигации. Также отсутствуют положения о необходимых технических характеристиках воздушных судов.

¹ Вопросы воздушного права. «Перечень важнейших иностранных законов по гражданской авиации». М., 1927. С. 295.

² Ibero-American Convention on Air Navigation. Madrid, 1 November 1926.

Отметим, что Парижская конвенция 1919 г. и Гаванская конвенция 1928 г. в последствии были заменены единой кодифицирующей Конвенцией о международной гражданской авиацией¹.

В 1929 г. в Варшаве государства приняли Конвенцию для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшавская конвенция 1929 г.). Этот универсальный международный договор был призван привести к единообразию внутригосударственные законодательства различных государств, регламентирующие деятельность коммерческой гражданской авиации в области международных воздушных перевозок.

§3. Развитие международного воздушного права после принятия Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года

7 декабря 1944 г. на конференции в Чикаго (США) представителями 52 государств была принята *Конвенция о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция 1944 г.)². Разработка и принятие Чикагской конвенции 1944 г. совпали с военным периодом (имеется ввиду Вторая мировая война). Соединенные Штаты Америки, которые явно лидировали в авиационных отраслях (авиастроение и воздушный транспорт) и не вели боевых действий на своей территории, стремились как можно быстрее создать универсальную международно-правовую основу, которая позволила бы им занять ведущее место в мире в области коммерческих воздушных перевозок. Поэтому США выступили в качестве основного инициатора скорейшего принятия новой конвенции. Военная авиация, участвующая в это время во Второй мировой войне, не только не интересовала инициаторов создания нового договора, а наоборот они, по-видимому, преднамеренно стремились вывести за рамки правового регулирования все отношения, связанные с деятельностью не только военной, но и другой государственной авиации. Очевидно, что разработка норм в этой области могла значительно усложнить, и как следствие затянуть процесс принятия нового универсального международно-правового акта.

Советский Союз не участвовал на работе этой Конференции. Причины отказа было «приглашение на данный международный форум представителей Испании, Португалии и Швейцарии — государств, которые в течение ряда лет проводили враждебную политику в отношении Советского Союза».³ Отсутствие СССР на Конференции «явилося большим разочарованием, поскольку СССР представлял самую боль-

¹ См.: ст. 80 Чикагской конвенции 1944 г.

² См.: Прил. 2.

³ The Times London, 30 October 1944; Cited in J. Schenkman, International Civil Aviation Organization, Library E. Droz, Geneva 1955, p.75.

шую сухопутную территорию в мире и играл важную роль в послевоенных договоренностях».¹

В такой непростой обстановке была принята новая Конвенция, которая распространила свое действие исключительно на гражданские воздушные суда и, таким образом не только не смогла полноценно заменить отмененную ей Парижскую конвенцию 1919 г. в области регулирования международной аэронавигации, но и не создала условий для реализации одной из основных функций международного воздушного права — обеспечить максимальное единообразие национальных воздушных законодательств, регламентирующих организацию, выполнение и обеспечение полетов воздушных судов с любым правовым статусом.

На этот недостаток Чикагской конвенции 1944 г. неоднократно указывали ведущие отечественные и иностранные ученые-правоведы (Ю. Н. Малеев, В. Н. Дежкин, Э. Роча, М. Мильде, Л. Вебер и другие) и предлагали либо полностью пересмотреть этот международный договор или даже принять новую конвенцию (отменяющую Чикагскую конвенцию 1944 г.), действие которой распространялось бы на любую деятельность, связанную с использованием воздушного пространства. Вопрос о необходимости радикального пересмотра данной Конвенции поднимался учеными-правоведами на Всемирной авиатранспортной конференции (Монреаль 1994 г.).² С категорическими возражениями относительно внесения даже незначительных изменений в Чикагскую конвенцию 1944 г. выступили руководство ИКАО (прежде всего, Президент Совета ИКАО доктор Ассад Котайт) и представители США.³ Государства-члены ИКАО никогда не поднимали вопрос о пересмотре Чикагской конвенции 1944 г. на официальном уровне. Тем не менее, проблема остается. Существующая в настоящее время международно-правовая регламентация использования воздушного пространства, особенно международного воздушного пространства, в отношении только гражданских воздушных судов, без международного правового регулирования использования такого воздушного пространства при осуществлении другой деятельности (полеты государственных и экспериментальных воздушных судов, баллистических ракет и иных летательных аппаратов, космических объектов и т.п.) не может в должной мере обеспечить безопасность всеобщей аэронавигации.

В научных кругах и среди специалистов гражданской авиации существует устойчивое мнение, что единственным универсальным актом международного права, регулирующим отношения, возникающие в связи с использованием воздушного пространства и деятельностью авиации, является Чикагская конвенция 1944 г. Однако это мнение было справедливым до принятия Конвенции об открытом море (Женевская

¹ Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО — СПб., 2017. С. 32.

² Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем. Doc ICAO 9644.

³ Там же.

конвенция 1958 г.)¹, определившей на универсальной основе, правовой статус открытого моря, в том числе свободу полетов над ним не только гражданских, но и военных летательных аппаратов. Тем более такое мнение полностью опровергается универсальными положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.², не только подтвердившими принцип свободы полетов над открытым морем, но и определившими правовой статус исключительной экономической зоны и установившими правила полетов над международными проливами и архипелажными водами летательных аппаратов с любым правовым статусом.

Как уже ранее отмечалось Чикагская конвенция 1944 г. регулирует отношения, связанные только с деятельностью гражданских воздушных судов и не применяется к государственным воздушным судам (п. а ст. 3), т.е. к воздушным судам, используемым на военной, таможенной и полицейской службах (п. в ст. 3).

До принятия этой Конвенции в научных трудах и в национальном нормативно-правовом выражении аэронавигация не подразделялась на аэронавигацию гражданских воздушных судов и аэронавигацию государственных воздушных судов. Позиция о необходимости регулирования всеобъемлющей аэронавигации получила международно-правовое закрепление в Парижской конвенции 1919 г. Мнение ученых юристов не изменилось и впоследствии. Так в 1933 г. итальянский юрист М. Амброзини определял воздушное право, как «отрасль права, которая изучает отношения, возникающие в связи с аэронавигацией».³ Французский юрист М. Лемуан придерживался аналогичной позиции.⁴ Можно предположить, что Чикагская конвенция 1944 г. принималась без учета мнения большинства ученых-юристов и авиационных специалистов на основании интересов группы государств, а также вследствие других причин и обстоятельств. Чикагская конвенция 1944 г. также не регулирует отношения, возникающие в связи с использованием воздушного пространства другими летательными аппаратами (баллистические снаряды, спускаемые космические аппараты и др.), а также при осуществлении такой деятельности как стрельбы, взрывные работы, строительство высотных сооружений и т.п.

Несмотря на это, следует признать, что Чикагская конвенция 1944 г. по ряду вопросов является основой для формирования национальных правовых режимов воздушного пространства и частично (только для гражданских воздушных судов) правового режима международного воздушного пространства, что обуславливает необходимость детального рассмотрения некоторых ее положений этого универсального международного договора. Статья 1 подтверждает право государств обладать полным и исключительным суверенитетом над воздушным

¹ Женевская конвенция 1958 г. Принята 31 октября 1958 г. Ведомости Верховного Совета СССР, № 46 (1133) от 16.11.1962 г.

² Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. — Нью-Йорк: ООН, 1984.

³ *Ambrozini M., Corco di diritto aeronautico. Vol. I. Roma, 1933.*

⁴ *Lemoine M., Traite de droit aerien. 1947. P. 3.*

пространством над своей территорией. Статья 2 Конвенции определяет понятие территории государства, в пределах которого это государство (и только оно) вправе устанавливать общеобязательный правовой режим, в том числе правовой режим воздушного пространства.

Особого внимания заслуживает ст. 3 bis¹, принятая в качестве поправки к рассматриваемой Конвенции 10 мая 1984 г. Появлению этой поправки предшествовало трагическое событие, связанное со сбитием 1 сентября 1983 г. в районе острова Сахалин советским истребителем СУ-15 южнокорейского пассажирского самолета Б-747. Нормы, содержащиеся в этой статье (п. а), регламентируют действия государств в отношении гражданских воздушных судов, нарушивших государственную границу и совершающих полет в суверенном воздушном пространстве без надлежащего разрешения. Основным в этой статье является предписание, обязывающее государства воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против гражданских воздушных судов в полете. В дальнейшем мы не раз вернемся к анализу ст. 3 bis и возможности ее применения, а также рассмотрим обстоятельства, при которых ее применение не будет являться обязательным, т.к. норма п. а) не содержит абсолютного запрета на применение оружия против гражданских воздушных судов в полете («...воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия...»; «...refrain from resorting to the use of weapons...», англ.)².

Статья 5 «Право нерегулярных полетов» регламентирует полеты, осуществляемые авиацией общего назначения и нерегулярные коммерческие воздушные перевозки (т.е. за вознаграждение или по найму) на территорию или через территорию иностранного государства. В отношении ст. 5 следует согласиться с мнением С. В. Черниченко: «ст. 5 Чикагской конвенции 1944 г., предусматривающая возможность нерегулярных полетов иностранных воздушных судов для некоммерческих целей в воздушном пространстве участников Конвенции без получения разрешения, не соблюдается. Многие участники Чикагской конвенции 1944 г. допускает такие полеты только в разрешительном порядке. Высказывается мнение, что сложился международный обычай, фактически отменяющий статью 5 Чикагской конвенции».³ Норма ст. 6 Конвенции «Регулярные воздушные сообщения» следует относить к «институту права международных воздушных сообщений и перевозок»⁴, т.к. она имеет явно коммерческую направленность

¹ Статья 3 bis Протокол, касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации. Подписан в Монреале 10 мая 1984 г. Вступил в силу 16 августа 1998 г. Дос. ICAO 9436.

² Статья 3 bis Протокол, касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации. Подписан в Монреале 10 мая 1984 г. Вступил в силу 16 августа 1998 г. Дос. ICAO 9436.

³ Международное право: Учебник / Под ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. — М., 2008. С. 86.

⁴ Там же: с. 399.

и предназначена для регулирования международных воздушных перевозок.

Чикагская конвенция 1944 г. содержит в ст. 9 одну из самых первоначальных, устойчивых и наиболее распространенных норм, трансформированных в национальные воздушные законодательства, закрепляющих право государства ограничивать или запрещать полеты воздушных судов в своем воздушном пространстве. Эта статья обуславливает установление запретных зон «соображениями военной необходимости или общественной безопасности», а также условием, что такие зоны будут являться запретными как для иностранных воздушных судов, так и для воздушных судов государства, установившего данную зону. На установление национальных правовых режимов значительное влияние оказывает норма ст. 12 Конвенции «Правила полетов», требующая, в частности, поддерживать максимально возможное единообразие своих национальных правил полетов и правил, устанавливаемых на основе этой Конвенции (имеются в виду, правила полетов, опубликованные в Приложении 2 к данной Конвенции). Однако, указанные правила действуют только в отношении гражданских воздушных судов (п. а ст. 3 Конвенции). Статья 12 Конвенции содержит норму, требующую выполнять полеты гражданских воздушных судов (п. а ст. 3) над открытым морем по единым правилам, установленным в соответствии с этой Конвенцией (имеются в виду правила полетов, содержащиеся в Приложении 2 к Конвенции). На практике большинство прибрежных государств в установленных для них районах полетной информации (РПИ), осуществляют организацию и обслуживание воздушного движения, в том числе за пределами их суверенной территории в соответствии со своими национальными правилами и процедурами. При этом безопасность аэронавигации, включая полеты иностранных летательных аппаратов, обеспечивается, прежде всего, путем установления бесконфликтных элементов структуры воздушного пространства (пилотажных зон, районов испытательных полетов, зон для проведения учений стрельб и перехватов и т.п.) на значительном удалении (как правило, не менее 10 км) от международных воздушных трасс, треков и других районов контролируемого воздушного пространства. Особую сложность для обеспечения безопасности аэронавигации представляют полеты иностранных воздушных судов ниже нижнего эшелона вне контролируемого воздушного пространства, так как сведения об указанной структуре воздушного пространства в документах аэронавигационной информации государств (AIP) как правило не публикуются. Анализ национальных правил и процедур (США, ФРГ, Великобритании, Финляндии, Турции, Японии и др.) действующих в их РПИ показывает определенную схожесть этих правил и процедур в вопросах обеспечения безопасности аэронавигации. Однако высокий уровень безопасности аэронавигации в РПИ может быть обеспечен только установлением единообразного порядка. Приложение 2 к Чикагской конвенции 1944 г. определяет обязательные правила полетов над «открытым морем»

только в отношении гражданских воздушных судов, а этого явно недостаточно и более того не безопасно. По этой причине правила полетов, предусмотренные Приложением 2, особенно в неконтролируемом воздушном пространстве государствами не применяются и в национальные документы не трансформируются. Это связано с тем, что воздушное пространство РПИ расположено как над суверенной территорией (территориальным морем), так и над исключительной экономической зоной и над открытым морем, и, следовательно, это пространство имеет различный правовой статус. Недопустимо в одном элементе структуры воздушного пространства (например, в пилотажной зоне или зоне дозаправки топлива), расположенном одновременно в суверенном воздушном пространстве и за его пределами применять различные правила полетов и обслуживания воздушного движения.

Статья 25 Конвенции содержит нормы, устанавливающие обязательства для государств оказывать помощь воздушным судам, терпящим (или уже потерпевшим) бедствие в пределах его территории, а также допускать в свое воздушное пространство воздушные суда (для оказания указанной помощи) иностранного государства, где было зарегистрировано воздушное судно, терпящее (или потерпевшее) бедствие. Необходимо отметить, что ст. 25 Конвенции не содержит указаний на принадлежность терпящего бедствие воздушного судна к гражданской или государственной авиации. Кроме того, обязательства государств оказывать помощь адресованы прежде всего к государственным воздушным судам, осуществляющим поисково-спасательные работы (во всем мире поисково-спасательные мероприятия примерно в 90% случаев обеспечиваются при помощи государственных воздушных судов).

Проведенный анализ Чикагской конвенции 1944 г. свидетельствует, что этот договор не смог сформировать полноценный правовой режим воздушного пространства как над государственной территорией так и за ее пределами, эта Конвенция, оставила за рамками регулирования всю деятельность в воздушном пространстве, кроме полетов гражданских воздушных судов.

Далее рассмотрим отдельные положения некоторых международных договоров, принятых после вступления в силу Чикагской конвенции 1944 г. и имеющих непосредственное отношение к современному международному воздушному праву.

*Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.*¹ Эта Конвенция интересно с точки зрения формирования правового режима воздушного пространства за пределами сухопутной территории государства. Дело в том, что в отличие от Чикагской конвенции 1944 г. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. действует не только в отношении всех воздушных судов (гражданских и государственных), но и в отношении любых других летательных аппаратов (например, экранопланов и турболетов).

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. Подписана 10 декабря 1982 г. Вступила в силу 16 ноября 1984 г. — Нью-Йорк : ООН, 1984.

Прежде всего, эта Конвенция подтверждает суверенитет государств в отношении воздушного пространства над его территориальным морем (п. 2 ст. 2), а также, что особенно важно, определяет допустимый предел внешней границы этого моря, а следовательно и суверенного воздушного пространства прибрежных государств, составляющий двенадцать морских миль (ст. 3) и порядок установления этой границы (ст. 4, 5, 6 и 7). Конвенция еще раз подтвердила (после Женевской конвенции 1958 г.,¹ ст. 2) основополагающий принцип свободы открытого моря. Еще в 1958 г. В. С. Верещетин справедливо утверждал, что «уже сам термин «открытое море» говорит о том, что оно открыто, т.е. свободно, для всех государств на равных началах».² Для воздушного пространства над открытым морем установлен принцип свободы полетов для всех прибрежных государств и государств, не имеющих выхода к морю (п. 1 ст. 87). При этом Конвенция обязывает государства должным образом осуществлять эту свободу, учитывая заинтересованность других государств, в пользовании свободой полетов в открытом воздушном пространстве (п. 2 ст. 87). Можно предположить, что нормы статьи 87 имеют самое широкое действие и охватывают деятельность, связанную не только с полетами воздушных судов и других летательных аппаратов, но и с осуществлением иной деятельности в открытом воздушном пространстве (стрельбы, взрывные работы, катапультирования с поверхности воды и плавающих средств, строительство высотных сооружений и т.п.). Это подтверждается и ст. 88, которая, предоставляет право государствам резервировать открытое море и, как представляется, воздушное пространство над ним для любой деятельности, осуществляемой в мирных целях. Практика показывает, что государства активно используют это право. При этом ст. 89 запрещает государствам претендовать на подчинение своему суверенитету какой-либо части открытого моря. Это положение, по видимому, можно отнести и к открытому воздушному пространству.

Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г. (Гамбургская конвенция 1979 г.³). Принятию Гамбургской конвенции 1979 г. предшествовали неоднократные, порой трагические случаи не оказания помощи судам, терпящим или потерпевшим бедствие, по причине отказа властей прибрежных государств допустить спасательные корабли и воздушные суда в свое территориальное море и воздушное пространство над ним. Чаще всего такие случаи возникали в результате дрейфа терпящих бедствие и потерявших управление судов из открытого моря в территориальное море прибрежного государства.

¹ Конвенция об открытом море. Подписана 29 апреля 1958 г. Вступила в силу 30 сентября 1958 г. Ведомости Верховного Совета СССР. № 46, 1962.

² *Верещетин В. С.* Свобода судоходства в открытом море. — М., 1958. С. 13—14.

³ *Международная конвенция по поиску и спасанию на море.* — М : ЦРИА Морфлот, 1982. Конвенция вступила в силу 22 июня 1985 г. СССР ратифицировал ее 3 марта 1988 г. (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 марта 1988 г. № 8556 — XI).

Эта Конвенция представляет особый интерес положениями, устанавливающими порядок допуска в суверенное воздушное пространство иностранных летательных аппаратов, оказывающих помощь терпящим или потерпевшим бедствие судам, летательным аппаратам и людям. Пункт 3.1.2 гл. 3 Приложения к Конвенции «Сотрудничество» (в соответствии со ст. I Конвенции ее приложения являются неотъемлемой частью этой Конвенции) обязывает государства разрешать «немедленный допуск в свои территориальные воды или на свою территорию либо в воздушное пространство над ними спасательных единиц» других государств, к которым естественно относятся и летательные аппараты, в том числе и государственные. Кроме того, данный пункт, хотя и косвенно предоставляет право летательным аппаратам, терпящим бедствие, входить в суверенное воздушное пространство иностранного государства. Пункты 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5 того же Приложения устанавливают порядок запроса для допуска на иностранную территорию спасательных летательных аппаратов и процедуру заблаговременного согласования условий указанного допуска (путем заключения соответствующих соглашений).

Важно отметить, что такой упрощенный порядок допуска в суверенное воздушное пространство иностранных летательных аппаратов по существу носит скорее уведомительный характер.

*Договор об Антарктике 1959 г.*¹ Представляется целесообразным рассмотреть положения Договора об Антарктике 1959 г. в связи с содержанием запрета на осуществление определенных видов деятельности, в том числе в международном воздушном пространстве над Антарктикой. Договор 1959 г. определяет также режим воздушного пространства над Антарктикой и право полетов в нем.² Так п. 1 ст. I определяет, что «Антарктика используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия». Содержание этого пункта и ст. VI Договора позволяют сделать вывод, что в международном воздушном пространстве, расположенном над районом южнее 60 параллели южной широты, запрещаются полеты военных летательных аппаратов и устройств, за исключением «военного оснащения (включающего летательные аппараты), используемого для научных исследований и для любых других мирных целей» (п. 2 ст. I Договора об Антарктике 1959 г.).

«Воздушное пространство над Антарктикой свободно для полетов гражданских воздушных судов всех стран, независимо от того, являются

¹ Договор об Антарктике. Подписан 1 декабря 1959 г. Вступил в силу 23 июня 1961 г. Действующее международное право / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривченкова. М., 1997 г. Т. 3. С. 664—669.

² Бордунов В. Д., Копылов М. Н. Правовой режим международного воздушного пространства. В кн. Вопросы международного морского и воздушного права. — М., 1979. С. 122.

они участниками Договора или нет».¹ При этом «полеты воздушных судов осуществляются в строгом соответствии со стандартами ИКАО»².

После принятия Чикагской конвенции 1944 г. был принят целый ряд универсальных международных договоров, направленных на борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. В 1963 г. в г. Токио (Япония) была Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токийская конвенция 1963 г.). В 1970 г. в г. Гааге (Нидерланды) была принята Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаагская конвенция 1970 г.). В 1971 г. в г. Монреале (Канада) была принята Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреальская конвенция 1971 г.). В 1988 г. в г. Монреале был принят Протокол 1988 г. о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Монреальскую конвенцию 1971 г. В 1991 г. в г. Монреале была принята Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (Монреальская конвенция 1991 г.). В 2010 г. в г. Пекине (Китай) были приняты Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция 2010 г.) и Протокол 2010 г., дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г. (Пекинский протокол 2010 г.). В 2014 г. был принят Протокол, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (подробнее в гл. 6).

*Договор по открытому небу 1992 г.*³ Этот Договор вступил в силу 1 января 2002 г. (По состоянию на 1 января 2017 г. участниками Договора являются 34 государства). Договор направлен на содействие большей открытости военной деятельности, упрочению безопасности через меры укрепления доверия и является реализацией обязательств государств, принятых на Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ/ОБСЕ).

В данном Договоре нас интересуют нормы, имеющие непосредственное отношение к формированию правового режима суверенного воздушного пространства государств-участников Договора. Прежде всего, необходимо рассмотреть нормы, устанавливающие разрешительный и уведомительный порядок влета в воздушное пространство транспортного самолета или самолета наблюдения (это государственные воздушные суда).

¹ Бордунов В. Д., Копылов М. Н. Правовой режим международного воздушного пространства. В кн. Вопросы международного морского и воздушного права. — М., 1979. С. 122.

² Бордунов В. Д., Копылов М. Н. Правовой режим международного воздушного пространства. В кн. Вопросы международного морского и воздушного права. — М., 1979. С. 122.

³ Договор по открытому небу. Подписан 24 марта 1992 г. Вступил в силу 1 января 2002 г. (см. Прил. 5). // <http://www.osce.org/ru/library/14131?download=true>

Транспортный самолет и самолет наблюдения в соответствии с п. 5 разд. 1 ст. IV Договора могут осуществить влет в воздушное пространство наблюдаемого государства на основании уведомления о намерении провести наблюдательный полет не менее, чем за 72 ч до расчетного времени прибытия наблюдателей в пункт въезда (аэродром первой посадки на территории наблюдаемого государства).

Из сказанного выше можно сделать вывод, что полеты такого рода носят уведомительный характер и не требуют соблюдения никаких дополнительных формальностей (получения административного разрешения) для влета в суверенное воздушное пространство. Важно отметить, что такая либерализация порядка допуска иностранных государственных летательных аппаратов в суверенное воздушное пространство относится к нормальной повседневной деятельности, а не к форс-мажорным ситуациям, таким как оказание помощи в случаях бедствия или возникновении особых случаев в полете.

Значительный интерес представляют нормы рассматриваемого Договора, регламентирующие порядок планирования и выполнения наблюдательных полетов. Так п. 8 разд. II ст. VI Договора определяет, что план полета самолета наблюдения имеет содержание, указанное в Приложении 2 к Чикагской конвенции 1944 г., и имеет формат, определенный документом ИКАО DOC 4444. Пункт 14 разд. I ст. VI Договора требует выполнять наблюдательные полеты «с соблюдением опубликованных стандартов и рекомендательной практики ИКАО». Кроме того, п. 1 разд. II ст. VI Договора предписывает в случае возникновения чрезвычайной ситуации «командир самолета наблюдения руководствуется «Правилами аэронавигационного обслуживания — правилами обслуживания воздушного движения».

Таким образом, мы видим пример распространения действия положений Чикагской конвенции 1944 г. и даже приложений к ней, а также руководств и правил ИКАО (руководства и правила ИКАО не являются обязательными даже в отношении гражданских воздушных судов) на государственные воздушные суда, выполняющие полеты в суверенном воздушном пространстве.

Существенным также является положение п. 15 разд. I ст. VI Договора, устанавливающее приоритет наблюдательных полетов по отношению к «любым регулярным полетам». Этот же пункт обязывает наблюдаемое государство, «чтобы его органы управления воздушным движением способствовали проведению наблюдательных полетов в соответствии с настоящим Договором», в том числе обеспечивали приоритет наблюдательных полетов. Необходимо отметить, что норма, устанавливающая приоритет в отношении какой-либо деятельности в воздушном пространстве, встречается только в Договоре по открытому небу 1992 г.

Двусторонние межправительственные договоры о предотвращении инцидентов за пределами территориального моря и в международном воздушном пространстве над ним. Появлению соглашений о предот-

вращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним предшествовали события, связанные с постоянными опасными действиями кораблей и военных воздушных судов против кораблей и воздушных судов, так называемого «вероятного противника». Достаточно сказать, что по данным Генерального штаба Вооруженных Сил СССР только в 1971 г. опасных ситуаций, связанных с действиями кораблей и военных летательных аппаратов СССР и США в международном воздушном пространстве возникало более 80 раз.

В целях во избежание неблагоприятных последствий, которые могли бы возникнуть в результате указанных инцидентов, Правительство СССР и Правительство США 25 мая 1972 г. подписали соглашение¹, устанавливающее правила для кораблей и военных летательных аппаратов в целях недопущения опасных инцидентов между ними. В частности, для военных летательных аппаратов указанное соглашение определило специальный режим в международном воздушном пространстве, предусматривающий обязательства командиров летательных аппаратов проявлять величайшую осторожность и благоразумие при приближении к летательным аппаратам и кораблям другой Стороны, в том числе к кораблям, занятым выпуском или приемом летательных аппаратов. Кроме того, этот режим в интересах взаимной безопасности запрещает: «имитации атак путем имитации применения оружия по самолетам, любым кораблям, выполнение различных пилотажных фигур над кораблями и сбрасывание вблизи них различных предметов таким образом, чтобы они представляли опасность для кораблей и мореплавания» (ст. IV Соглашения). Статья V Соглашения предписывает летательным аппаратам в темное время и при полетах по приборам иметь включенными аэронавигационные огни. СССР и США также обязались «обеспечивать через установленную систему радиопередач извещений и предупреждений мореплавателям, как правило, не менее чем за 3—5 суток, передачу оповещений о действиях в открытом море, которые представляют опасность для самолетов» (ст. VI Соглашения).

Через год, а именно 22 мая 1973 г. Правительство СССР и Правительство США подписали Протокол², который расширил действия указанного Соглашения, распространив запрет на имитацию атак «путем разворота орудий, ракетных пусковых установок, торпедных аппаратов и имитацию применения других видов оружия» в отношении невоенных судов (ст. II Протокола). Анализ статей Соглашения и Протокола показывает, что отдельные их положения имеют слишком общие, не конкретные формы, например, такие как «достаточное удаление», «расстояние, исключающее риск столкновений», «проявлять величай-

¹ Соглашение между Правительством СССР и Правительством США «О предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним». Подписан и вступил в силу 25 мая 1972 г. // Известия Совета депутатов трудящихся СССР, 3 июля 1972 г.

² Протокол к Соглашению между Правительством СССР и США. Подписан и вступил в силу 25 мая 1972 г. // Известия Совета депутатов трудящихся СССР, 1972 г.

шую осторожность и благоразумие». В связи с этим, практическое применение положений Соглашения и Протокола было весьма затруднительным для экипажей кораблей и самолетов, а также для советских и американских специалистов, участвующих в разборе инцидентов. Советские специалисты и официальные представители неоднократно предлагали американцам выработать взаимоприемлемые критерии для оценки безопасности приближения кораблей и самолетов одной стороны к кораблям и самолетам другой стороны. В качестве одного из таких критериев предлагалось установить минимальные расстояния, которые надлежит соблюдать кораблям и самолетам сторон при деятельности в непосредственной близости друг от друга. Кроме того, советская сторона предлагала распространить положения Протокола на действия военных летательных аппаратов при приближении к гражданским воздушным судам, т.е. обязать командиров военных летательных аппаратов проявлять величайшую осторожность и благоразумие при приближении к гражданским воздушным судам, а также не допускать по ним имитации атак. Однако представители США отвергли эти предложения, мотивируя абсолютно необоснованными доказательствами. Несмотря на все указанные недостатки, практическое применение Соглашения и Протокола в целом оказали положительное влияние на обеспечение безопасности мореплавания и полетов военной авиации в международном воздушном пространстве. Так к 1986 году количество опасных инцидентов снизилось до 10 случаев в год.

В. П. Серегин уже в 1986 г., основываясь только на Соглашении между СССР и США (1972 г.), утверждал, что «государства обязаны следить за тем, чтобы их летательные аппараты во время полета над открытым морем не совершали каких-либо незаконных действий в отношении других иностранных кораблей, судов и летательных аппаратов, находящихся в этом районе».¹ Можно предположить, что В. П. Серегин это утверждение, относящееся ко всем государствам, обосновывал не столько положениями советско-американского соглашения 1972 г., а уже (по его мнению) сложившимся к этому времени правовым обычаем.

Указанная выше положительная тенденция снижения количества инцидентов в открытом море и в международном воздушном пространстве послужила поводом для подписания аналогичных соглашений между СССР и другими государствами членами НАТО: с Великобританией — в 1986 г.; с ФРГ — 1988 г.; с Францией — 1989 г.; с Канадой — 1989 г.

Следует отметить, что содержание указанных соглашений не является точной копией советско-американских Соглашения и Протокола. Напротив, они содержат новые нормы, ужесточающие в частности, правовой режим международного воздушного пространства в отношении кораблей и военных летательных аппаратов.

¹ Серегин В. П. Военные проблемы международного морского и воздушного права. — М., ВПА. 1986. С. 131.

Так, п. 6 ст. 3 Соглашения между СССР и ФРГ устанавливает правило, запрещающее кораблям «предпринимать имитацию атак путем разворота орудий, пусковых установок, торпедных аппаратов и имитацию применения других видов оружия в направлении воздушных судов», а также «выбрасывать какие-либо предметы в направлении воздушных судов таким образом, что они представляли опасность для этих воздушных судов либо помехи для воздушной навигации».

Соглашение между СССР и Францией,¹ а также соглашение между СССР и Канадой² значительно увеличили количество норм, ужесточающих требования к кораблям и воздушным судам в области обеспечения безопасности мореплавания и полетов. Так, пп. с, d и e п. 6 ст. III обоих соглашений запрещают кораблям: использовать прожекторы и другие осветительные средства для освещения кабин находящихся в полете воздушных судов; применять лазеры таким образом, чтобы они могли нанести вред здоровью личного состава или причинить ущерб оборудованию, находящемуся на борту воздушного судна; производить пуски сигнальных ракет в направлении воздушных судов. Подпункт с п. 1 ст. IV этих соглашений требует от командиров воздушных судов не допускать сбрасывание каких-либо предметов в направлении кораблей, которые могут создать опасность для кораблей и для мореплавания. Было бы полезным запретить такое сбрасывание предметов и в направлении воздушных судов в целях обеспечения их безопасности и воздушной навигации в целом.

Учитывая, что рассмотренные соглашения о предотвращении инцидентов подписаны и успешно применяются значительным количеством государств уже более 20 лет, нормы этих соглашений можно было бы модернизировать применительно к современным условиям и распространить их действие в отношении гражданских воздушных судов, а в будущем использовать для подготовки универсального многостороннего международно-правового акта.

Двусторонние межправительственные договоры о предоставлении суверенного воздушного пространства для осуществления взлета и захода на посадку иностранных воздушных судов на аэродромах сопредельных государств, расположенных вблизи государственной границы, стали заключаться в связи с началом эксплуатации новых современных самолетов, обладающих большой массой, большими взлетно-посадочными скоростями и, в связи с этим, требующих значительно большего воздушного пространства для совершения безопасных полетов с ранее построенных аэродромов.

В середине 70-х и начале 80-х гг. прошлого столетия Советский Союз подписал такие соглашения межведомственного характера с рядом соседних государств-участников Варшавского Договора (Польша,

¹ Соглашение между Правительством СССР и Правительством Франции о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод. Подписано и вступило в силу 4 июля 1989 г. // http://www.lawrussia.ru/texts/legal_689/doc689a314x770.htm

² Соглашение между Правительством СССР и Правительством Канады о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод. Подписано и вступило в силу 20 ноября 1989 г.