

ВВЕДЕНИЕ

Полеты гражданских воздушных судов – основной вид деятельности, осуществляемой в настоящее время и воздушном пространстве планеты. Значительную часть их составляют международные полеты. Глобальная сеть международных воздушных линий по состоянию на конец 1986 г. связывала свыше 1000 аэропортов мира, из которых 646 использовались для регулярных международных авиаперевозок. По этим линиям осуществляют полеты самолеты 210 регулярных и 110 нерегулярных авиакомпаний. Из года в год увеличивается объем международных авиаперевозок, а следовательно, растет количество международных полетов, совершаемых мировым воздушным транспортом. В среднем они возрастают на 5-7% в год [1]. Одновременно заметно увеличивается число частных спортивных, любительских, деловых и иных гражданских воздушных судов, широко используемых для выполнения полетов между различными государствами и над открытым морем. Есть все основания полагать, что эта тенденция сохранится и в дальнейшем.



Эффективность, регулярность и безопасность международных полетов обуславливают необходимость решения большого числа организационных, технических и административных вопросов. Практическое осуществление таких полетов немыслимо без установления строгого правопорядка в отношении условий и правил их выполнения над государственной территорией, открытым морем, в том числе экономической зоной, над международными проливами и архипелажными водами. Организация и практическое осуществление международных полетов отличаются ярко выраженной спецификой, которая связана с особенностями правового положения суверенного воздушного пространства и открытого воздушного пространства, с юридическими основаниями и условиями выполнения международных полетов в указанных пространствах, а также с соблюдением установленных правил международных полетов.

В международном воздушном праве существует специальное направление, касающееся правового регулирования международных полетов гражданских воздушных судов. Это направление возникло давно, и его развитие привело к образованию особого института международных полетов со своими специфическими принципами и нормами. Именно они обеспечивают и поддерживают надлежащий правопорядок в области международных полетов в соответствии с законными правами и интересами всех государств.

Однако в советской юридической литературе предпринимались исследования лишь отдельных вопросов, относящихся к регулированию международных полетов воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях [2], что не соответствует той роли, которую играет в международных воздушных сообщениях Советский Союз как одна из ведущих авиационных держав мира.

Самолеты Аэрофлота на основе международных соглашений о воздушном сообщении осуществляют регулярные международные полеты в 121 город Европы, Азии, Африки и Латинской Америки. Общая протяженность международных воздушных линий Аэрофлота превышает 250 тыс. км.

В Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986-1990 годы и на период до 2000 года предусмотрено, в частности, дальнейшее расширение самолетного парка Аэрофлота, усовершенствование системы управления воздушным движением и т.п. [3]. Это позволит поднять на качественно более высокий уровень состояние международных воздушных сообщений СССР, повысить народнохозяйственную эффективность международной деятельности советской гражданской авиации в условиях процесса интернационализации и международного разделения труда на мировом воздушном транспорте.

Сказанным определяется актуальность тематики исследуемой в настоящей монографии. Авторы исходят из необходимости комплексного освещения теоретических и практических вопросов правового регулирования международных полетов. К ним относятся определение места и значения принципов и норм, регламентирующих международные полеты, в системе международного воздушного права; правовых основ международных полетов над государственной территорией и открытым морем; содержания режима международных полетов в суверенном воздушном пространстве, над открытым морем, а также над международными проливами и архипелажными водами. Значительное внимание уделяется рассмотрению международно-правовых вопросов обслуживания воздушного движения.

Введение, § 3, 4 гл. I, § 2, 3 гл. III, § 3, 4 гл. IV написаны В.Д. Бордуновым;

§ 5 гл. II, § 1, 3 гл. III, § 1, 2 гл. IV, гл. V – А.И. Потовым;

§ 1, 2 гл. I, § 4 гл. II, § 5 гл. III – Ю.Н. Малеевым;

§ 1-3 гл. II – Б.Д. Бордуновым и Ю.Н. Малеевым.

Глава I.

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ

1. Понятие и виды международных полетов

С понятием «международный полет» связан важный вопрос применения группы норм международного права и внутригосударственного права к конкретному юридическому факту – международному полету. Например, типовой является следующая формула соглашений СССР о воздушном сообщении: «Законы и правила одной Договаривающейся стороны, регулирующие вход и выход с ее территории воздушных судов, совершающих международные полеты или эксплуатацию и навигацию воздушных судов во время их пребывания в пределах ее территории, будут применяться к воздушным судам авиапредприятий, назначенных другой Договаривающейся стороной» [4]. Довольно часто в двусторонних соглашениях отсутствует определение международного полета, что иногда порождает сложные проблемы толкования ввиду расхождения в определении этого понятия в национальном законодательстве сторон.

Эти расхождения вызваны тем, что в международном воздушном праве не существует общепринятого определения понятия «международный полет». В Конвенции о

международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) 1944 г. и в многочисленных двусторонних соглашениях содержится лишь определение международного воздушного сообщения как «сообщения, осуществляемого через воздушное пространство над территорией более чем одного государства» [5]. Понятие «сообщение» в целом довольно близко к понятию «международный полет», но вместе с тем не сливается с ним. Поэтому юристы-международники, анализируя понятие «международное воздушное сообщение», отграничивают его понятие от «международного полета» (или от «международного воздушного передвижения»), руководствуясь тем, что международное воздушное сообщение не исключено и при внутреннем полете (например, этап международной перевозки) [6].

Советский законодатель первоначально (Воздушные кодексы Союза ССР 1932 и 1935 гг.) определял в качестве международного полет, при котором пересекается граница СССР [7]. В абсолютном большинстве случаев подобный подход, касающийся случаев влета воздушного судна на территорию СССР и вылета с территории СССР, был оправдан, поскольку полеты осуществлялись в то время почти исключительно между СССР и сопредельными государствами. Поэтому пересечение границы СССР одновременно означало и пересечение границы иностранного государства. Под это определение подпадал даже простой вылет с территории СССР в открытое море и возвращение обратно, что не соответствует самой сущности международного полета (а не перелета «через границу»). Более точное определение содержалось в Воздушном кодексе Союза ССР 1961 г., который относил к международным полетам только те полеты, при которых пересекается граница СССР и иностранного государства. Аналогичный подход принят в Воздушном кодексе Союза ССР 1983 г. [8]. Однако это определение также нельзя признать абсолютно удовлетворительным, поскольку из разряда международных исключаются полеты самолетов Аэрофлота между странами, не сопредельными с СССР. Этот недостаток Воздушного кодекса компенсирован в Наставлении по производству полетов в гражданской авиации СССР 1985 г. (НПП ГА-85), который определяет международный полет как полет, при котором пересекаются границы по крайней мере двух государств [9]. Но, как представляется, в данном случае подзаконный акт просто противоречит закону, хотя последний в этом вопросе составлен не совсем удачно. Своего рода правовые архаизмы подобного рода сохраняются и в зарубежном законодательстве. Так, в Воздушном кодексе ЧССР использован критерий пересечения границы только ЧССР [10], что напоминает указанные положения Воздушных кодексов Союза ССР 1932 и 1935 гг. и порождает те же проблемы толкования при полетах воздушных судов ЧССР между несопредельными с ЧССР странами, а также при влете таких судов из открытого моря на территорию иностранного государства.

В законодательстве ряда стран содержится заслуживающий внимания элемент запланированности полета в качестве международного. Ведь только в этом случае с начала предполетной подготовки и до окончания полета действуют нормы внутригосударственного и международного права, изначально ориентирующиеся на наличие строго определенного юридического факта – международного полета. Это, кроме прочего, означает, что, если воздушное судно, «выпущенное» в международный полет, еще не долетело до границы или совершило посадку на территории «выпускающего» государства, полет тем не менее юридически считается международным, хотя и может быть прерванным.

Соответственно при таком подходе незапланированные полеты, даже с пересечением границы двух или нескольких государств (например, при угоне воздушных судов, совершающих внутренний полет, за границу, при умышленном или неумышленном

влете в воздушное пространство иностранного государства самолета, не имеющего задания на международный полет), не являются международными в юридическом смысле, с точки зрения обязательности применения к ним упомянутых норм. Элемент «запланированности» четко придает вопросу правовую однозначность, тогда как обычный факт пересечения границы (или границ), имея сугубо географический оттенок, в ряде случаев способен вызвать споры.

Практика же идет еще дальше. Независимо от дефиниций, содержащихся в нормах внутригосударственного права, все страны исходят из признания в качестве международных любые влеты на иностранную территорию и вылеты из нее (к примеру, воздушные суда Аэрофлота совершают полеты из Антарктиды в Австралию, вертолеты с китобойных флотилий могут залетать на иностранную территорию). В случае получения права на такие полеты от иностранного государства (запланированности) вступает в действие группа норм, относящихся к международным полетам. Незапланированные (а точнее, несанкционированные) влеты на иностранную территорию или вылет из нее допустимо считать международными фактически, но не юридически. Некоторые основные нормы международного права в таких случаях также применяются. Произвол здесь, безусловно, недопустим по той лишь причине, что полет несанкционирован.

Как общее правило в любом случае не являются международными полеты непосредственно в открытое море и обратно. Ряд авторов предлагают выделить их в отдельную категорию – «полеты над открытым морем» [11], что вполне заслуживает внимания в концептуальном плане.

Определенными особенностями обладают транзитные пролеты международных проливов, перекрываемых территориальными водами, архипелажные пролеты. Если при этом полет (в том числе и на территорию припроливного или архипелажного государства) осуществляется между территориями различных государств или просто на территорию иностранного государства из открытого моря, он на всем своем протяжении является международным. И наоборот, полет из одной части открытого моря в другую его часть (с одного судна китобойной флотилии, авианосца на другое судно и т.п.) с транзитным пролетом через международные проливы и архипелажные воды не является международным, поскольку здесь реализуется лишь принцип свободы транзитного пролета и не действует разрешительный порядок полета на (через) государственную территорию. Подобным транзитным (архипелажным) пролетам не может чиниться препятствий, в то время как при международном полете государство влета вправе самостоятельно решать вопрос о предоставлении права на влет в пределы его территории.

Необходимо также вкратце разъяснить, какое значение в рассматриваемом понятии имеет его второй элемент – «полет». В соответствии с нормами законодательных, а чаще подзаконных актов национального права это может быть период от начала движения самолета при взлете до окончания движения на пробеге после посадки или от запуска двигателей для целей взлета до выключения двигателей после посадки и т.п. Для вертолетов, дирижаблей это может быть момент отделения от поверхности до приземления. Соответствующие определения носят в основном технический характер, а их разнообразие практически не создает трудностей в регулировании международных полетов.

Однако указанные технические определения не следует смешивать с понятием «в полете», употребляемом для установления сферы действия во времени норм того или иного договора. Так, в Токийской конвенции 1963 г., Гаагской конвенции 1970 г., Монреальской конвенции 1971 г., нахождение воздушного судна в полете

определяется с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки [12]. В данном случае вопрос касается лишь аспектов, связанных с предотвращением и пресечением преступлений, выдачей и наказанием преступников.

Итак, под международным полетом следует понимать всякий правомерный полет, при котором запланированный и санкционированный «принимающим» государством маршрут полета осуществляется за пределами воздушного пространства государства регистрации или государства эксплуатанта воздушного судна (государство эксплуатанта в случае аренды иностранного воздушного судна по своему усмотрению использует судно на внутренних или международных воздушных трассах и самостоятельно решает вопросы, связанные с международными полетами).

Международные полеты гражданских воздушных судов подразделяются на регулярные и нерегулярные. Первый вид международных полетов составляет основу международных воздушных сообщений, осуществляемых в соответствии с двусторонними договорами. Частота регулярных полетов между договаривающимися государствами определяется ими в зависимости от спроса на авиаперевозки пассажиров, грузов, почты по согласованному расписанию. Такие полеты могут осуществляться раз в две недели, два раза в неделю и т.п. Так называемые дополнительные рейсы, выполняемые иногда вне расписания, также относятся к регулярным. Для регулярных полетов характерно то, что они осуществляются постоянно, практически без каких-либо изменений, с частотой, предусмотренной договором, хотя время их выполнения может меняться в зависимости от летнего или зимнего расписания авиарейсов.

Практика показывает, что регулярные полеты могут выполняться на основе специальной договоренности, путем обмена нотами, временных разрешений, выдаваемых на разные сроки, а также в одностороннем порядке. Во всех этих случаях соблюдается регулярность полетов, каковы бы ни были правовые основания для их осуществления.

Определенными качествами регулярности обладают международные транзитные полеты. Нередко в двусторонних договорах о воздушном сообщении на взаимной основе предусматривается возможность осуществлять регулярные транзитные полеты. Если такой договоренности нет, то этот вопрос бывает предметом специальной договоренности. Например, регулярные транзитные полеты авиакомпании КЛМ (Нидерланды) по международной Транссибирской магистрали стали возможными после достижения специального соглашения КЛМ с Аэрофлотом в 1985 г., хотя договор о воздушном сообщении между Советским Союзом и Нидерландами был подписан еще в 1958 г.

В последние годы Соединенные Штаты усиленно внедряют на мировом рынке авиаперевозок принципы так называемого дерегулирования, в соответствии с которыми предпочтение отдается, кроме прочего, конкретному спросу на конкретных авиалиниях, а не согласованному расписанию (регулярности). Эта политика, преследующая цель установить «свободную конкуренцию» в международном воздушном транспорте, не получает поддержки у большинства стран, стремящихся путем договорного оформления регулярности полетов защитить свои национальные рынки перевозок [13].

Значительно сложнее обстоит дело с точной квалификацией «нерегулярного полета». До сих пор и в доктрине, и законодательной практике разработка этого определения не дала положительных результатов. Даже попытки Совета ИКАО в 1952 и в 1980 гг. внести ясность в этот вопрос не увенчались успехом. Проблема

определения «нерегулярный полет» обсуждалась также на Специальной авиатранспортной конференции ИКАО в 1977 г., но и здесь также результаты не были достигнуты. Согласно наиболее распространенному мнению, таковыми считаются полеты, выполняемые вне расписания. Однако на практике подобные полеты нередко составляют систематическую серию полетов, – характерный признак регулярных полетов. Поэтому указанный выше критерий явно не дает точного определения «нерегулярный полет» [14].

2. Генезис права на международные полеты

Международные полеты являются одним из способов осуществления внешних связей между государствами. Они во всех случаях совершаются на территорию, с территории или через территорию государства, обладающего верховенством (полной и исключительной властью) в ее пределах. Кроме того, все воздушные суда обладают национальной принадлежностью того государства, в котором они зарегистрированы. Эти два элемента придают международным полетам специфический публично-правовой характер.

Публично-правовой аспект данной проблемы стал очевидным буквально с первыми полетами на территорию иностранных государств в начале нынешнего столетия, когда соответствующие государства стали принимать законодательные акты, касающиеся вопросов пересечения их границ и пребывания иностранных воздушных судов в пределах их территории. Первый акт такого рода издала Франция в 1909 г. – специальный циркуляр о перелете границы Франции иностранными воздушными шарами. Затем появляется британский Акт о воздушной навигации 1911 г. (и 1913 г.), устанавливающий контроль за полетами над британской территорией. Аналогичные акты издавались в России, Австро-Венгрии, Германии, США и других странах [15].

До определенного периода международные полеты носили экспериментальный, эпизодический характер, но в то же время способствовали возникновению постоянных, устойчивых межгосударственных отношений.

По-видимому, первым международно-правовым документом, относящимся к регулированию полетов воздушных судов между государствами, является обмен нотами между послом Франции в Германии и государственным секретарем имперской канцелярии по иностранным делам Германии в 1913 г. по поводу пересечения французскими и немецкими самолетами границ этих двух стран. В том же году Соединенные Штаты провели переговоры с Канадой и Мексикой с целью выработки соответствующей конвенции о международных полетах. Дипломатические переговоры предшествовали и попыткам организации полетов между Парижем и Каиром в 1913 г. и т.д. [16]

Предпринимавшиеся ранее попытки урегулировать вопросы международных полетов на многосторонней основе успеха не приносили. Об этом свидетельствуют результаты мирных конференций 1889 и 1907 гг., а также Международной конференции по воздушной навигации 1910 г. Лишь в 1919 г. на Парижской конференции в первой многосторонней конвенции по воздушному праву эти вопросы получили закрепление, хотя и носили явную печать грабительской системы Версальских соглашений, отражающих интересы главных империалистических держав. Вместе с тем Парижская конвенция 1919 г. (при вынужденном согласии держав-победительниц в первой мировой войне) закрепила важный принцип уважения полного и исключительного суверенитета государств в отношении

воздушного пространства, расположенного над их сухопутной и водной территорией.

Практически это положило конец дискуссии о применении к воздушному пространству принципа «свободы воздуха» (доктрина, которую отстаивали ряд западных ученых во главе с известным французским юристом-международником П. Фошилем.) Жизнь еще ранее продемонстрировала отрицательное отношение к этому принципу нейтральных стран, когда во время первой мировой войны нидерландские части обстреляли 21 дирижабль и 11 самолетов воюющих сторон, а однажды целую британскую эскадрилью. Обстрел летательных аппаратов воюющих держав производили также Швейцария, Швеция, Румыния с применением ружей, пулеметов, с подводных лодок и самолетов. И хотя результаты были в основном ничтожны, идея «свободы воздуха» уже тогда была скомпрометирована в самой основе.

Парижская конвенция 1919 г. заложила основы развития международного воздушного права в направлении строгой нормативной регламентации, разрешительного порядка использования суверенного воздушного пространства в целях международных воздушных передвижений. Это предопределило и последующее отношение ученых к генезису права на международный полет.

Правда, в ст. 2 Парижской конвенции, принятой под давлением империалистических держав, было включено обязательство государств-участников предоставлять «право» на полеты в их суверенном воздушном пространстве для воздушных судов других государств-участников в мирное время на общих основаниях с национальными воздушными судами (для неучастников, согласно ст. 5, предусматривалось только право транзита). Фактически ст. 2 Парижской конвенции была навязана участникам договора державами-победительницами и в последующем оказалась нежизнеспособной.

Отличительная черта международного воздушного права 20-х годов заключалась в том, что оно, решая вопросы правового регулирования международных полетов, подразумевало под этим и право совершать коммерческие перевозки пассажиров и грузов из одной страны в другую гражданскими воздушными судами.

Со временем (а оно наступило довольно скоро) коммерческая эксплуатация гражданской авиации стала приобретать широкий размах и регулирование воздушных перевозок в пределах своей территории стало представлять самостоятельный интерес для государств. По этой причине в международном воздушном праве сформировалась группа принципов и норм, специально предназначенных регулировать вопросы коммерческой деятельности международной гражданской авиации и образующих институт «международной авиаперевозки».

В последующем, с принятием Чикагской конвенции 1944 г., Соглашения о транзите 1944 г. (или о «двух свободах» воздуха), Соглашения о международном воздушном транспорте 1944 г. (или о «пяти свободах» воздуха), многочисленных двусторонних соглашений о воздушном сообщении, это «размежевание» еще более укрепилось. И сегодня нормы, относящиеся к регулированию права на международный полет, являются ярко выраженным отдельным институтом в рамках международного воздушного права. С этих позиций исследование генезиса этого права возможно проводить отдельно от права на международную воздушную перевозку.

Само право государств на международные полеты отражает их свойство вступать в международное общение, вытекает из суверенитета и потому не является договорным. Любое государство независимо в международных отношениях. Это

имманентное свойство государства, присущее ему в силу его суверенитета. Никто не может приказать вступить в международное общение какому-либо государству помимо его воли и желания или лишить его этого свойства. Право на внешние сношения составляет фактическую свободу действий государства в той или иной сфере общественных (в нашем случае – межсуверенных авиационных) отношений. Иное дело – реализация этого права в возникающих правоотношениях, т.е. в нормативной фазе.

Поэтому при вступлении во внешние сношения с другими государствами посредством транспортных коммуникаций каждое государство по своему усмотрению определяет транспортное средство, с помощью которого оно предпочитает осуществлять свои внешние связи. Наличие у каждого государства права на осуществление международного сотрудничества с помощью воздушных судов предполагает корреспондирующую обязанность других государств уважать это право (признавать его нет необходимости.)

Однако обязанность уважать указанное суверенное право государства не означает наличия обязанности у других государств допускать на свою территорию иностранные воздушные суда в любом случае. В рамках правоотношений указанное «право» одного государства может быть на практике реализовано только с учетом принципа полного и исключительного суверенитета другого государства в национальном воздушном пространстве. Безуспешными оказались попытки некоторых западных юристов оживить идею Гуго Гроция о том, что международное право коммуникаций действует между всеми государствами без необходимости заключения специальных соглашений [17].

В отношениях между собой государства согласовывают вопросы реализации присущего им права на международное общение. Эти вопросы касаются оснований (договор, разрешение) и условий выполнения международного полета на территорию иностранного государства. Иными словами, речь идет о предоставляемой привилегии, которая может быть взаимной.

Аргентинский юрист-международник Э. Феррейра справедливо полагает, что как право международных полетов, так и право международных перевозок не являются договорными, а потенциально в равной мере принадлежат всем государствам; противоположное толкование означало бы признание неравенства между государствами и противоречило бы положениям Чикагской конвенции [18].

Конечно, юридическое равноправие государств (правоспособность) в смысле равного права на международный полет не означает, что все государства равны при претворении его в жизнь. Дееспособность каждого государства зависит в данном случае от многих факторов, и прежде всего от уровня развития гражданской авиации в конкретной стране и от полученных от иностранных государств привилегий на полеты. Формальное равенство вообще чрезвычайно редко выражается в фактическом равенстве.

Правом на международный полет обладает именно государство, воздушное судно которого выполняет полет. «Принимающее» государство предоставляет соответствующую привилегию государству, претендующему на удовлетворение своей потребности и затем заявленного интереса в международном полете. Дестинаторами же конкретных условий полета иностранного воздушного судна в пределах территории принимающего государства, пребывания на ней являются физические и юридические лица.

В теоретическом плане небезынтересно отметить, что до второй мировой войны были случаи заключения соглашений о воздушном сообщении между государствами и авиационными предприятиями других государств. Подобная практика существовала между американской авиакомпанией «Пан-Америкэн» и латиноамериканскими и другими странами [19], не располагавшими в то время собственной гражданской авиацией. Аналогичную политику проводили перед войной правительства фашистской Италии и гитлеровской Германии и некоторые другие страны. А учитывая, что в то время право на международную воздушную перевозку еще окончательно не выделилось из «права полета», создавалось впечатление, что субъект внутреннего права (авиакомпания) обладает правом на международный полет согласно такому соглашению. Это не так. В советской юридической литературе такого рода соглашения отнесены к разряду концессий, предоставляемых иностранной авиакомпании для эксплуатации воздушных линий на определенных условиях, которые облегчали империалистическим державам экономическую экспансию в слаборазвитые страны [20].

Отношения между государством, предоставившим концессию, и авиакомпанией-концессионером, не являются межсуверенными, в то же время только в рамках последних решаются вопросы реализации права на международный полет. Это подтверждается выводом Комиссии международного права, который она сделала на своей XI сессии в 1959 г.: «Соглашение, в котором только один из участников является государством (или иным субъектом международного права, обладающим правом вступать в международные договоры), а другой – частное лицо, физическое или юридическое, никогда не является международным договором или международным соглашением, как бы оно их с внешней стороны ни напоминало» [21].

Современная практика международных воздушных сообщений не знает концессиональных соглашений, поскольку эксплуатация международных авиалиний является предметом двусторонних межгосударственных соглашений.

В заключение следует отметить, что право на внешние сношения не может быть объяснено с позиций доктрины об «основных правах» государств, зародившейся в рамках естественноправовой школы права и справедливо критикуемой в советской литературе. Не находит поддержки это учение и среди многих зарубежных юристов, рассматривающих проблему «основных прав» государств в контексте международных воздушных сообщений. Так, западногерманский юрист А. Майер, один из виднейших специалистов в области международного воздушного права, отмечает, что принцип суверенитета не может привести к тому, чтобы государства совершенно отгораживались друг от друга, а воздушное пространство полностью закрыли, что, однако, не говорит о существовании «основного права на сообщение», которое, по его мнению, дает основания притязать на «свободы воздушного сообщения» [22].

Другой западногерманский юрист, Д. Бенцин, полагает, что признание «основного права» на сообщения не исключает того, что объем и конкретное оформление международного сообщения могут быть урегулированы государствами по своему усмотрению и всегда так регулировались, т.е. зависят от позитивного международного права [23].

Вообще говоря, терминологическая грань между «основным правом» государства и «правом, вытекающим из суверенитета», довольно тонкая. Но если глубже вникнуть в существо вопроса, то становится ясно, что естественно-правовой подход находится вне рамок собственно международного права как социального регулятора международных отношений, в то время как «право, вытекающее из суверенитета»,

органически вплетается в ткань нормативной системы международного права. Ибо суверенитет уже является нормативно-правовой, а не естественноправовой категорией.

Таким образом, истоки права на международные полеты кроются в праве каждого государства на внешние сношения. Реализация этого права происходит в рамках международных договоров и разрешений на международные полеты, образуя позитивное право, регулирующее практически такие полеты.

3. Предмет правового регулирования в сфере международных полетов

Принципы и нормы института правового регулирования международных полетов определяют общие права и обязанности государств в области международных полетов, а также конкретный правовой режим их осуществления. По своей сути эти принципы и нормы отражают содержание общественных отношений, складывающихся между государствами по поводу и в процессе осуществления международных полетов гражданских воздушных судов.

Эти отношения носят специфический, однородный и обособленный характер, но в то же время находятся в известном соотношении с предметом этой отрасли международного права как часть и целое. Это соотношение сохраняется независимо от того, как определять предмет международного воздушного права – широко или узко. При узком определении в его предмет включаются только отношения, связанные с использованием авиации для целей полетов и перевозок в воздушном пространстве. По сути дела, термин «воздушное право» употребляется здесь в значении «авиационное право». При широком подходе предмет международного воздушного права включает отношения государств по вопросам использования воздушного пространства [24]. А это может быть связано с удовлетворением различных интересов: научных, экономических (перевозка), военных, туристских, экологических, частных и т.п. Во всех случаях, когда указанные интересы обеспечиваются с помощью воздушных судов, наряду с отношениями, возникающими по поводу определенного вида деятельности в воздушном пространстве, одновременно или вслед за их урегулированием возникают отношения по поводу полетов как таковых. Нередко нормы, распространяющиеся на те и другие отношения, содержатся в одном документе. Однако это не означает стирания граней между отношениями по поводу конкретных видов деятельности, с одной стороны, и отношениями по поводу международных полетов – с другой.

С момента первых международных полетов воздушных судов перед государствами встала задача решить на двусторонней, а затем на многосторонней основе комплекс вопросов, относящихся к правовому режиму воздушного пространства, к порядку полетов воздушных судов одних государств в пределах территории других, к правилам полетов таких судов и т.п. Первым документом многостороннего характера, где решались вопросы регулирования международных полетов, явилась Парижская конвенция 1919 г. [25]. В дальнейшем на многосторонней основе были выработаны Иберо-американская (1926 г.) и Гаванская (1928 г.) конвенции [26], во многом воспроизводившие Парижскую конвенцию, другие многосторонние соглашения по воздушному праву.

Одновременно в те же годы стала развиваться практика заключения двусторонних соглашений, касающихся установления и эксплуатации международных воздушных линий и полетов над иностранной территорией. Со временем полеты между государствами привели к развитию целой системы многосторонних и двусторонних

авиационных отношений. В настоящее время основой международно-правового регулирования многосторонних отношений государств служит Чикагская конвенция 1944 г., Соглашение о международном транзитном воздушном сообщении 1944 г., Соглашение о международном транспорте 1944 г., а также большая группа (около 3 тыс.) двусторонних межправительственных соглашений о воздушном сообщении.

Благодаря Чикагской конвенции 1944 г., содержащей наиболее общие принципы и нормы, относящиеся к деятельности международной гражданской авиации и конкретизирующиеся положениями двусторонних соглашений, в международном воздушном праве сложился и действует стабильный порядок выполнения международных полетов воздушных судов.

Большую и важную работу по совершенствованию и упорядочению норм, регулирующих международные полеты, проводит Международная организация гражданской авиации. В соответствии с положениями Чикагской конвенции 1944 г. на эту авторитетную международную организацию возложена задача осуществлять разработку международных стандартов и рекомендуемой практики по вопросам деятельности международной гражданской авиации. Основное место в деятельности ИКАО занимают вопросы, относящиеся к выполнению международных полетов и обслуживанию воздушного движения. Вырабатываемые ею стандарты и рекомендуемая практика носят, как правило, рекомендательный характер [27] с некоторыми исключениями (в частности, международные правила полетов над открытым морем имеют обязательную силу).

Государства – члены ИКАО активно участвуют в выработке таких регламентов и применяют их затем в практической деятельности национальной гражданской авиации. Такого рода прямая и обратная связь приводит к возникновению специфических взаимоотношений между государствами и ИКАО.

Классифицируя отношения в области международных полетов по *субъектам* этих отношений, в первую очередь следует различать:

- а) отношения, возникающие непосредственно между государствами;
- б) отношения между государствами в рамках межправительственных авиационных организаций;
- в) отношения между государствами и межправительственными авиационными организациями.

Отметим, что применительно к ИКАО отношения по группам б) и в) возникают либо на стадии выработки тех или иных норм, регулирующих международные полеты, либо при решении спорных проблем, урегулировании разногласий, в вопросах ответственности. Практическая реализация группы норм, относящихся к сфере международных полетов, порождает отношения только между государствами. В то же время отдельные международные авиационные организации (Евроконтроль, АСЕКНА, КОКЕСНА) занимаются вопросами непосредственного обслуживания воздушного движения, обеспечения международных полетов. Поэтому между ними и «обслуживаемыми» государствами существуют устойчивые отношения специального характера, не затрагивающие сферу предоставления права на полет и правил полетов, что относится к исключительной компетенции соответствующих государств.

Указанные отношения между государствами и международными организациями имеют свою специфику в области международных полетов над открытым морем, для осуществления которых не требуется получения согласия других государств.

Поэтому в данной сфере возникают правоприменительные отношения, связанные с выработкой региональных аэронавигационных планов, форм и методов обслуживания воздушного движения, применением правил полетов, организацией поиска и спасания воздушных судов (последнее, как и другие виды деятельности в воздушном пространстве над открытым морем, выходит за рамки института правового регулирования международных полетов).

Международные полеты над открытым морем регулируются положениями ст. 12 Чикагской конвенции и Приложением 2 к ней, а также положениями Женевской конвенции об открытом море 1958 г.; соответствующие нормы предусмотрены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Эта Конвенция регламентирует также общие вопросы полетов над международными проливами и архипелажными водами. Полеты над Черноморскими проливами регулируются положениями Конвенции о режиме проливов, подписанной в Монтре в 1936 г. [28], а над Балтийскими проливами (Зунд, Большой и Малый Бельт) – на основе обычной нормы о свободе полетов [29]. Что касается полетов над Антарктикой, то принципиальные основы их выполнения определены Договором об Антарктике 1959 г. [30], хотя самих правил полетов в нем не содержится. По этой причине воздушные суда разных стран совершают полеты в Антарктике по национальным правилам. Интенсификация полетов в Антарктике ставит на повестку дня вопрос об их международно-правовой регламентации, например, на основе стандартов Приложения 2 к Чикагской конвенции.

Хотя по традиции ряд вопросов, связанных с полетами над открытым морем, регулируется конвенциями по морскому праву, это не означает, что отношения государств по поводу соответствующих полетов за пределами территории государств не являются предметом международного воздушного права, составляют предмет международного морского права. В данном случае здесь нашли свое воплощение глубокие интеграционные процессы, происходящие между отраслями международного права, когда в интересах комплексного урегулирования целесообразно решать вопросы во взаимосвязи и со всесторонним охватом всех видов деятельности государств, осуществляемой как на море, так и в воздушном пространстве над ним.

Главной особенностью международных полетов воздушных судов за пределами государственной территории и некоторыми международными воздушными путями, открытыми для всех государств, является то, что для их осуществления нет необходимости получения чье-либо разрешения. Поэтому возникающие по поводу таких полетов отношения могут быть, подразделены на:

- а) отношения, складывающиеся между государствами в связи с полетами воздушных судов над международными проливами;
- б) отношения, складывающиеся между государствами в связи с полетами над открытым морем;
- в) отношения, складывающиеся между государствами в связи с полетами над архипелажными водами;
- г) отношения, складывающиеся между государствами в связи с полетами над Антарктикой.

Подобная классификация облегчает поиск норм, регулирующих соответствующие отношения по поводу международных полетов, на осуществление которых не требуется согласия с чьей-либо стороны. Такие нормы содержатся как в международном воздушном, так и в морском праве.

Кроме того, в зависимости от *вида* международного полета различаются отношения между государствами по поводу:

- а) регулярных международных полетов;
- б) нерегулярных международных полетов.

Нормы, относящиеся к регулированию этих видов международных полетов, содержатся в Чикагской конвенции 1944 г., соглашениях о «двух» и «пяти свободах», Парижском соглашении 1956 г., а также в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении.

Свою специфику имеют межгосударственные отношения, возникающие по поводу обеспечения *безопасности* международных полетов. Договоренности между государствами в сфере обеспечения безопасности полетов имеют целью создать необходимые условия для надежной эксплуатации авиационной техники, организации специальных служб, обслуживающих и контролирующих выполнение международных полетов, а также пресечения попыток угона самолетов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Таким образом, предмет правового регулирования в сфере международных полетов составляют весьма разнообразные отношения, причиной возникновения которых служит международный полет. По своему характеру и содержанию эти отношения объективно дифференцируются, что позволяет четко определить, какими нормами они подлежат урегулированию. Это, однако, не исключает, а, напротив, обуславливает тесное взаимодействие норм, регулирующих международные полеты. Поэтому на практике вопросы международных полетов регулируются в комплексе, понимается с учетом характера договора.

Правоотношения по поводу реализации международных полетов возникают не только на уровне межгосударственных отношений.

Практическая эксплуатация международных воздушных сообщений возлагается в большинстве своем на специально назначенные для этого авиапредприятия [31]. Кроме того, самое непосредственное участие в обеспечении таких воздушных сообщений принимают национальные органы управления воздушного движения. И, конечно, наиболее деятельным участником международного полета является командир воздушного судна – ключевая фигура, которой доверены большие полномочия по управлению воздушным судном.

Регулирование подобных отношений носит сложный характер. Международные договоры, особенно двусторонние, содержат нормы, прямо адресованные к авиапредприятиям и экипажам воздушных судов. Одновременно с этим в законодательстве практически всех стран имеются нормы, регулирующие внешние сношения государств в области гражданской авиации. В частности, Воздушный кодекс Союза ССР 1983 г., так же как и предыдущий Воздушный кодекс СССР 1961 г., включает два вида норм: одни посвящены регулированию внешних сношений Советского государства в области гражданской авиации, а другие регламентируют только внутренние аспекты деятельности Аэрфлота.

В практике международных воздушных сообщений строгое соблюдение положений внутригосударственного права, относящихся к международным полетам, является исходным началом многосторонних и двусторонних соглашений в области международной гражданской авиации. В известной мере это положение следует рассматривать как принцип, обеспечивающий взаимодействие национальных систем

права государств, между которыми установлены международные воздушные сообщения.

Немежгосударственные отношения в области международных полетов также объективно дифференцируются. Прежде всего определенный круг таких отношений складывается между государствами и юридическими и физическими лицами в форме:

- а) отношений между государствами и национальными и иностранными авиапредприятиями;
- б) отношений между государствами и командирами воздушных судов по поводу соблюдения правил полетов;
- в) отношений между государствами и иностранными юридическими и физическими лицами по поводу нерегулярных полетов.

Указанные отношения регулируются международным частным правом и внутригосударственным правом.

Кроме того, в сфере международных полетов возникают отношения непосредственно между юридическими и физическими лицами. Таковы:

- а) отношения между национальными авиапредприятиями, назначенными государствами для практической эксплуатации международных воздушных сообщений;
- б) отношения между органами обслуживания воздушного движения разных стран;
- в) отношения между органами обслуживания воздушного движения и командирами воздушных судов, осуществляющих международные полеты;
- г) отношения между командирами воздушных судов, находящимися в полете.

Этот круг отношений также регулируется международным частным правом или внутригосударственным правом.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что поводом для возникновения отношений, связанных с международными полетами и подпадающих под регулирование нормами международного и внутригосударственного права, служит один и тот же объект, которым является международный полет.

Совпадение объекта правового регулирования международного и национального права, отмечает Е.Т. Усенко, часто встречается в практике сотрудничества государств в разных областях международных отношений [32].

Однако такое совпадение не дает оснований для выводов о том, что в результате этого соответствующая группа норм международного воздушного права как бы интегрируется с соответствующей группой норм национального права в некое комплексное образование. Подобная точка зрения вызывает справедливые возражения в советской юридической литературе [33].

Международное воздушное право и национальное право, используя только им присущие средства и методы правового регулирования, по своему, «индивидуально» оказывают регулятивное воздействие на соответствующие категории отношений, связанных с одним и тем же объектом. Сказанное полностью относится к правовому регулированию международных полетов.

Вместе с тем совпадение объекта правового регулирования приводит к тесному взаимодействию норм указанного выше института международных полетов с нормами национального права, относящимися к международным полетам. Все это

вызывает необходимость комплексного подхода к освещению вопросов правового регулирования международных полетов, исходя из взаимосвязи и взаимодополняемости международно-правовых и национально-правовых норм, связанных единством объекта правового регулирования.

4. Место и значение принципов и норм, регулирующих международные полеты, в системе международного воздушного права

Международное воздушное право представляет собой целостную систему взаимосвязанных и согласованных принципов и норм, распределенных по его институтам в соответствии с определенными юридическими и материальными признаками. Такие институты состоят из обособленной группы принципов и норм, специально предназначенных регулировать часть однородных, относительно самостоятельных отношений, входящих в предмет международного воздушного права. Один из таких институтов составляет группа принципов и норм, регулирующих международные полеты.

Как уже отмечалось, вначале международное воздушное право зарождалось и развивалось исключительно как право полетов. Вплоть до середины 20-х годов практически единственным вопросом, который решался в межгосударственных отношениях по поводу воздушных сообщений, был вопрос о праве полетов. Количество перевозимых пассажиров, груза и почты (объем перевозок), наделение одного или нескольких авиапредприятий полномочиями совершать международные полеты, согласование тарифов, права выгружать или принимать на борт пассажиров в тех или иных пунктах и многое другое, что составляет сегодня институт «права международных авиаперевозок», некоторое время оставались за пределами правового регулирования. Впоследствии все эти вопросы приобрели самостоятельное значение, а группа норм, регулирующих собственно международные авиаперевозки, заняла свое место в системе международного воздушного права в качестве института.

Следует подчеркнуть, что большинство международных полетов так или иначе связано с перевозкой, под которой понимается транспортировка пассажиров, багажа, грузов или почты перевозчиком по договору перевозки за установленную плату [34]. Практически на каждом воздушном судне есть какие-то лица или груз. Однако если, как, например, на частном воздушном судне, они транспортируются не по договору перевозки, не воздушным перевозчиком (авиационным предприятием), не за плату, то это не перевозка в юридическом смысле, а обычный «полет на воздушном судне».

Главный документ в области международного воздушного права, своего рода кодекс «международных полетов», – Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., устанавливающая правовые основы регулирования международных полетов.

Нормы Чикагской конвенции в данной области предельно взаимосвязаны, взаимодополняемы, регулируют относительно обособленную совокупность однородных общественных отношений. Конвенция подтверждает принцип суверенитета государства (ст.1), устанавливает порядок полетов государственных (военных) воздушных судов (ст.3, п. «с» и «d»), условия производства нерегулярных (ст.5) и регулярных (ст.6) полетов, требования к беспилотным воздушным судам (ст.8), к установлению запретных зон (ст.9), к совершению посадки (ст.10), соблюдению правил полетов (ст.11, 12) и законов, регулирующих влет и вылет (ст.13), к досмотру воздушных судов (ст.16), к их национальности (ст.17), регистрации (ст.18, 19, 21), наличию знаков (ст.20), содействию и ускорению

навигации (ст.22), к помощи судам, терпящим бедствие (ст.25, 26), к предоставлению аэропортов и аэронавигационных средств (ст.28), документации на воздушном судне (ст.29, 31, 34) и другие вопросы. Эта большая группа норм имеет к перевозке лишь косвенное отношение, т.е. без их соблюдения воздушное судно может не совершить полета, а следовательно, не будет выполнена и перевозка [35].

Полностью в данный институт входит полученное государством по международному договору или специальному разрешению право на полет на иностранную территорию как таковое и все многочисленные производные права и обязанности, вытекающие из этого основного права на полет. Сюда относится обязанность уведомить о начале полетов, сообщить о намерении пересечь границу иностранного государства, соблюдать порядок ее пересечения и правила полетов. Все подобные вопросы составляют предмет отдельных переговоров между компетентными органами заинтересованных государств.

Институт международных полетов располагает собственными принципами, являющимися производными от основных принципов международного воздушного права. Так, основной принцип полного и исключительного суверенитета государств в отношении воздушного пространства в рамках данного института реализуется в виде принципа разрешительного порядка полетов на государственную территорию (для института международных воздушных перевозок это будет принцип разрешительного порядка выполнения международных перевозок на государственную территорию). Если в отношении воздушного пространства над открытым морем действует принцип свободы, то при международных полетах он реализуется в виде принципа свободы полетов над открытым морем. Если для отрасли в целом основным является принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации, то в рамках данного института он «работает» в виде принципа обеспечений безопасности полетов (тем самым обеспечивается безопасность пассажиров, грузов, аэропортов и т.п.). Принцип же взаимности в предоставлении и реализации права на международный полет имеет самостоятельное значение.

Выделение принципов института конкретной отрасли из ее основных принципов признается в теории международного права [36] при условии обоснования наличия руководящих начал, составляющих основы отраслевого института, которые определяют его содержание, общую направленность правового регулирования. На это обстоятельство указывается в работах Д.И. Фельдмана [37] и А.П. Мовчана [38], посвященных общетеоретическим разработкам основных понятий международного права. Именно этими качествами обладают принципы института международных полетов, о содержании которых будет рассказано в дальнейшем.

Следует отметить, что вопрос об институтах международного воздушного права рассматривался некоторыми советскими юристами до определенной поры как само собой разумеющийся. Еще в 20-х годах И.С. Перетерский разделял воздушное право на целый ряд институтов. К ним он относил: режим международных полетов, режим внутренних полетов, специальные гарантии безопасности полетов, договор воздушной перевозки, организация гражданского воздушного флота [39]. Заметно, что эти институты разноплановы. С точки зрения их содержания одни из них – это институты международного воздушного права, другие – внутригосударственного права. Следует учесть, что И.С. Перетерский видел в воздушном праве элементы самых разнообразных юридических дисциплин – права международного, государственного, финансового, хозяйственного, уголовного и т.п. Этим объясняется его подход к пониманию институтов воздушного права.

А.Н. Верещагин в середине 60-х годов считал доказанным, что наряду с институтом «международно-правового регулирования воздушных передвижений» (который в 70-х годах он стал называть «институтом права полетов») сложился новый институт «международно-правового регулирования воздушных сообщений» [40]. В настоящей работе он понимается как институт правового регулирования международных воздушных перевозок.

В зарубежной юридической литературе с начала XXв. выходят работы, называемые: «Право авиации» (Р. Гадавал, 1911 г., Антверпен), «Право полетов» (Д. Пу-шель, 1927 г., Лейпциг), «Аэронавигационное право» А. Амброзини, 1928 г., Рим), «Право полетов» (В. Мандл, 1928 г., Пльзень) и др. [41]. Подобных примеров можно привести довольно много, продолжив перечень вплоть до последнего времени. Авторы таких работ единодушны во мнении относительно взаимосвязанности, обособленности и других признаков, позволяющих рассматривать группу норм, предназначенных регулировать международные полеты, в качестве института международного воздушного права или просто воздушного права в зависимости от воззрений того или иного автора.

Не менее многочисленны и работы, посвященные исключительно «праву перевозок», «праву международных воздушных перевозок», «международному воздушному частному праву», «праву международного воздушного транспорта» и т.п.

Наконец, известны курсы и монографии на Западе, в которых оба основных института международного воздушного права объединяются под общим названием «международное воздушное право».

Прежде всего нормы института международных полетов группируются не случайно, а в соответствии с их юридическим содержанием, обусловленным конкретными общественными отношениями. Центральное место среди них занимают принципы, составляющие основы этого института, служащие критериями законности норм, конкретизирующих и дополняющих эти принципы. Принципы и нормы, образующие институт, специально предназначены только для регулирования международных полетов и к другим отношениям, являющимся предметом международного воздушного права, не применяются, что обуславливает их *обособленность* и *автономность* в системе этой отрасли международного права.

Кроме того, принципы и нормы данного института определяют *правовой режим* осуществления международных полетов гражданских воздушных судов над государственной территорией и за ее пределами и иных вопросов не регулируют. Помимо этого, институт международных полетов выполняет строго обозначенные функции в системе международного воздушного права. В рамках защиты и охраны суверенитета государств над своим воздушным пространством его функции заключаются в обеспечении безопасности международных полетов гражданских воздушных судов, совершаемых в рамках международных воздушных сообщений, обеспечении надежной и эффективной эксплуатации международных воздушных коммуникаций между государствами, контроле и обслуживании воздушного движения как над государственной территорией, так и над открытым морем.

Таким образом, являясь структурным подразделением международного воздушного права, данный институт представляет собой целостную подсистему взаимосвязанных и согласованных принципов и норм, обеспечивающих необходимые условия для безопасного выполнения международных полетов гражданских воздушных судов на основе учета законных прав и интересов государств.

Глава II.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ

1. Общие положения

Принципы правового регулирования международных полетов отражают основные начала и объективные закономерности развития этого института международного воздушного права, играют в нем роль системообразующего фактора, служат критериями законности конкретных правовых норм в области международных полетов, определяют направленность кодификации и прогрессивного развития права на международные полеты, специфику ответственности в случае нарушения порядка и условий их осуществления.

Основными принципами, о которых идет речь, являются:

- а) разрешительный порядок международных полетов в суверенном воздушном пространстве, устанавливающий правовые основания и условия влета па государственную территорию, вылета за ее пределы и выполнения полета в пределах такой территории;
- б) свобода полетов в открытом воздушном пространстве (над открытым морем и Антарктикой);
- в) обеспечение безопасности международных полетов;
- г) принцип взаимности в предоставлении и реализации права на международный полет.

Ввиду того что в юридической литературе вопрос о принципах института той или иной отрасли международного права недостаточно исследован, необходимо определить место рассматриваемых нами принципов в системе международного права в целом и международного воздушного права в частности.

В международном праве следует различать основные принципы международного права, основные отраслевые принципы и принципы института соответствующей отрасли международного права. К первым относятся основные общепризнанные принципы международного права, такие, как суверенное равенство, территориальная целостность государств, невмешательство во внутренние дела, мирное урегулирование споров, сотрудничество между государствами и др., т.е. принципы, которые действуют и должны соблюдаться государствами во всех сферах международной жизни, в том числе и в области международных полетов.

Принципы института отрасли международного права относятся к третьему иерархическому уровню и непосредственно вытекают из отраслевых принципов, которые, в свою очередь, связаны с основными принципами международного права. Сравнивая приведенные в начале этого параграфа принципы института международных полетов с отраслевыми принципами, легко видеть в них элементы общего и особенного. Специальные принципы института международных полетов «работают» только в указанной области международных отношений. Они составляют основу правового регулирования международных полетов, и без практического воплощения этих принципов реализация таких полетов была бы затруднена, а то и невозможна. То же самое можно сказать и в отношении норм, их конкретизирующих и дополняющих, что в конечном итоге обуславливает их самостоятельное и

относительно обособленное существование в системе международного воздушного права.

2. Разрешительный порядок международных полетов в суверенном воздушном пространстве

Как принцип разрешительный, порядок международных полетов произведен от принципа уважения полного и исключительного суверенитета государств в пределах их территории, в том числе «воздушной». Уже сам по себе факт существования (возникновения) государства предполагает наличие у него суверенитета – неотъемлемого свойства этого основного субъекта международного права.

Государство реально обладает полным (т.е. не ограниченным по каким-либо признакам) и исключительным (т.е. исключающим действие другой суверенной власти в пределах его территории) суверенитетом. Поэтому любые передвижения и деятельность иностранных юридических или физических лиц на его территории всегда осуществляются в разрешительном порядке. Обусловленность полета разрешением в данном случае есть проявление, реализация государственного суверенитета.

Сущность и содержание разрешительного порядка международных полетов следующие:

1. Принцип разрешительного порядка международных полетов предполагает, что все государства гарантируют путем издания законодательных актов или иным образом, что любой полет с их территории на территорию иностранного государства не выполняется без ясно выраженного согласия последнего.

2. Общим нормативным свидетельством указанного согласия (волеизъявления) служит международный договор или соответствующая норма национального законодательства. Свидетельством разрешения на конкретный полет является письменное или устное (по радио) разрешение компетентных органов «принимающего» государства. Подобные разрешения бывают трех уровней: международный договор, закон, разовое разрешение.

3. Разрешительный порядок интегрирует как предоставление самого права (привилегии) на полет, так и обязательные условия, которым необходимо следовать при выполнении полета: соблюдение «ворот» влета и вылета, правил полета, требований к нормам летной годности, свидетельствам членов экипажа и т.д. Нарушение любого из обязательных условий выполнения международного полета означает нарушение разрешительного порядка в целом и дает основание допускающему государству считать воздушное судно нарушителем.

Впервые договорная норма, устанавливающая разрешительный порядок самого доступа на иностранную территорию, была, по-видимому, закреплена в ноте между Францией и Германией от 23 июля 1913 г. [42]. Она носит общий характер и разные формы, употребляемые в отношении допуска полетов военных воздушных судов, с одной стороны (только с разрешения), и невоенных – с другой (при условии предоставления права на полет), выражают один и тот же принцип – разрешительный порядок полетов.

Первоначально указанный порядок ограничивался, таким образом, самим дозволением на влет, без каких-либо дополнительных условий. Аналогичный подход наблюдается и в первых национальных законодательных актах, касавшихся регулирования воздушных передвижений над государственной территорией:

Германии (1910 г.), Франции (1911 г.), Англии (1911 г.), России (1912 г.), Австрии (1912 г.), Норвегии (1914 г.) [43]. Однако довольно быстро выяснилось, что одного такого дозволения на пересечение границы недостаточно для обеспечения интересов государств в воздушном пространстве и обеспечения безопасности полета и лиц на поверхности.

Поэтому в Приложении «В» к Парижской конвенции 1919 г., касавшемся условий выдачи разрешений, предусматривалось, что к полету допускается воздушное судно, признанное годным соответствующим государственным органом после технического осмотра [44]. В последующем в национальном праве появились и другие элементы разрешительного порядка: предписание маршрутов, посадка в указанных аэропортах, соблюдение правил полетов и др.

Одновременно продолжала развиваться и совершенствоваться национально-правовая процедурная практика, касающаяся самого дозволения на полет.

Так, в соответствии со ст.15 Декрета о воздушных передвижениях РСФСР от 17 января 1921 г. о всяком предполагаемом полете на территорию республики необходимо было известить заранее Народный комиссариат иностранных дел РСФСР либо представителя РСФСР в той стране, откуда предполагалось совершение полета. Если такое разрешение было дано, выполнение полета допускалось не ранее как через трое суток и не позднее как через четырнадцать суток после получения разрешения компетентного органа (ст.16). В разрешении на полет указывалось также место посадки и маршрут следования над советской территорией [45].

В последующих законодательных актах о воздушных передвижениях над территорией Советского государства в нормы, устанавливающие разрешительный порядок полетов в советском воздушном пространстве, вносились соответствующие корректировки. Воздушный кодекс Союза ССР от 27 апреля 1932 г. в ст.41 указывал, что иностранное воздушное судно может осуществлять полет над советской территорией только с разрешения Главного управления гражданского воздушного флота. В разрешении устанавливались:

- а) воздушные ворота, через которые судно должно пересекать государственную границу Союза ССР;
- б) маршрут, по которому судно должно лететь [46].

Что касается полетов гражданских воздушных судов СССР за пределы его территории, то они допускались только с разрешения Главного управления гражданского воздушного флота (ГВФ). Кодекс 1932 г. по сравнению с Декретом 1921 г. предусматривал также, что в случае полета иностранного воздушного судна вне маршрута или определенных для пролета границы участков такое судно было обязано немедленно исправить курс полета и вернуться на установленную трассу.

При издании Воздушного кодекса Союза ССР от 7 августа 1935 г. положения о международных полетах, о юридических основаниях их выполнения, режиме их осуществления претерпели некоторые редакционные изменения и дополнения. В частности, в ст.55 о разрешительном порядке указывалось, что гражданское воздушное судно, не занесенное в реестр Союза ССР, может осуществлять полет только с *особого* (курсив наш. – *Авт.*) разрешения Главного управления ГВФ. Содержание разрешения, помимо п. «а» и «б», ранее указанных в ст.41 Кодекса 1932 г. и полностью включенных в ст.55, было дополнено п. «в», в соответствии с которым требовалось указать срок действия разрешения [47].

Законодательства других стран того периода также устанавливали как процедуру выдачи разрешений на полеты иностранных воздушных судов в пределы своей территории, так и собственно порядок разрешительного полета, в частности:

- а) маршрут полета над своей территорией;
- б) место перелета государственной границы;
- в) место посадки иностранного воздушного судна;
- г) особые правила пересечения государственных границ (например, границы РСФСР могли пересекаться только на высоте 1500 м).

Одновременно с этим в национальных законах предусматривалась ответственность всех лиц, виновных в нарушении разрешительного порядка (уклонение от маршрута или пересечение границы вне указанных участков, вторжение в запретную зону, перелет государственной границы без разрешения и т.п.).

Соответственно при заключении двусторонних соглашений о воздушном сообщении, помимо решения организационных, технических и экономических вопросов, касающихся аэронавигации и перевозок, стороны соглашений неизменно определяли взаимный порядок доступа воздушных судов партнера по соглашению в национальное воздушное пространство. Чикагская конвенция 1944 г. лишь подтвердила, кодифицировала общее правило о том, что «никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или а территорию Договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции» (ст.6).

Поскольку, однако, правовое содержание разрешительного порядка отличается многообразием форм, принятых в различных странах, конкретные его условия не подверглись кодификации в общем многостороннем договоре универсального характера, каким является Чикагская конвенция. Национальная практика продолжает развиваться здесь своим путем, хотя и со значительным числом общих признаков. Вот некоторые примеры.

Согласно Закону о гражданской авиации Болгарии 1972 г. [48], иностранные воздушные суда могут совершать полеты между болгарскими и иностранными аэропортами в силу международного соглашения, участником которого является Болгария (ст.7, п.1), либо, если полеты таких воздушных судов в воздушном пространстве Болгарии не предусмотрены международными конвенциями и соглашениями, после получения разрешения Министерства иностранных дел (ст.50).

В соответствии со ст.6 Указа о регламентации полетов в воздушном пространстве Социалистической Республики Румынии 1973 г. для выполнения летательными аппаратами, зарегистрированными в других государствах, любого полета в румынском воздушном пространстве необходимо: а) разрешение на пролет, выдаваемое Министерством национальной обороны; б) составление плана полета. В указе подчеркивается, что при наличии разрешения на пролет румынской территории составление планов полетов может производиться для каждого полета в отдельности, сразу для нескольких полетов или делаться на какой-либо определенный период, причем число полетов в течение этого периода устанавливается соответствующими положениями международных соглашений, участником которых является Румыния. В случае если летательные аппараты зарегистрированы в государствах, с которыми у Румынии нет соглашений о

воздушном сообщении, либо если полеты выполняются на иных условиях, чем это оговорено данными международными соглашениями, разрешение на пролет дается после консультации с МИД Румынии и с другими заинтересованными министерствами и ведомствами.

Помимо этого, Указ в ст.3 и 4 определяет порядок выполнения любого полета румынскими летательными аппаратами как в пределах, так и за пределами румынской территории [49]. В первом случае для этого необходимо согласие на полет со стороны компетентного органа, а также составление плана полета. Во втором – для выполнения румынским воздушным судном международного рейса – согласие на составление планов и осуществление полетов дается только по получении разрешения со стороны государств, над чьей территорией будет проходить полет.

В некоторых национальных законах очень детально описывается характер и условия выдаваемого компетентным органом государства разрешения на производство международного полета иностранным воздушным судном. В ст.46, п.1 Закона об уточнении и дополнении законов гражданской авиации ЧССР 1976 г. указывается не только то, что иностранное воздушное судно может выполнять полет через государственную границу ЧССР на основе особого разрешения, выданного в соответствии с межгосударственным соглашением, но и условия этого разрешения. В нем должны приводиться следующие данные:

- а) о секторе перелета, т.е. секторе, в границах которого зарубежные летательные средства должны перелетать государственную границу ЧССР при влете или вылете, а также о высоте перелета государственной границы;
- б) о воздушном коридоре полета и об основном и запасном аэродромах посадки;
- в) о сроке действия разрешения.

Кроме этого, в данной статье предусматривается, что если соглашение не подписано, то регулярные полеты могут быть временно разрешены соответствующими ведомствами. Любое выданное разрешение заносится в чехословацкий авиационный реестр [50].

По Закону о воздушном сообщении ФРГ 1968 г., влет иностранного воздушного судна и осуществление им воздушного сообщения в пределах воздушного пространства ФРГ допускаются лишь при наличии специального разрешения, выдаваемого министерством транспорта [51], но при этом закон не дает каких-либо разъяснений относительно содержания такого разрешения, как это сделано в чехословацком законе.

Хотя по своей юридической природе разрешительный порядок тесным образом связан с принципом государственного суверенитета над воздушным пространством, является производным от последнего, он играет самостоятельную роль в механизме правового регулирования международных полетов. С точки зрения внутригосударственного права разрешительный порядок характеризует объем и содержание властных полномочий (компетенции) государства в отношении правового регулирования международных полетов воздушных судов в пределах его территории. Эти полномочия проявляются в законодательной, исполнительной и судебной сферах деятельности государственной власти.

В законодательной сфере государство само, по своему усмотрению и исходя из интересов практического развития' международных воздушных связей, определяет:

- а) юридические основания выполнения международного полета воздушным судном в пределах его территории (международный договор, специальные разрешения и

т.п.); б) государственные органы, которые оно уполномочивает выдавать разрешения на полеты; в) требования к таким разрешениям; г) требования, которые обязаны выполнять воздушные суда при международных полетах в пределах государственной территории; д) меры по недопущению и пресечению полетов, выполняемых без согласия территориального суверена; е) меры наказания за нарушение установленного разрешительного порядка.

В исполнительной сфере государство принимает меры для соблюдения установленного им разрешительного порядка. Эти функции обычно возлагаются на национальные органы управления воздушного движения (УВД), которые контролируют ход выполнения международного полета начиная со времени вхождения воздушного судна в район ответственности данного органа УВД, после пересечения государственной границы (при прибытии воздушного судна из-за границы), на протяжении следования по установленной международной воздушной трассе до посадки в указанном аэропорту или, наоборот, начиная с вылета воздушного судна из аэропорта за границу, пересечения государственной границы и выхода за пределы района ответственности органов УВД данного государства. Органы управления воздушным движением не занимаются охраной воздушных границ. Эти функции осуществляют пограничные войска, в том числе органы противовоздушной обороны.

Разрешительный порядок отражает одну из объективных закономерностей развития международного воздушного права, складывавшегося в начале нынешнего века под влиянием норм национального права. Уже в первых национальных актах государства стали исходить из того, что они обладают суверенным правом по своему усмотрению разрешать или не разрешать полеты иностранных воздушных судов в национальном воздушном пространстве. Из признания этого факта исходила Парижская конвенция 1919 г. Это дало основание И.С. Перетерскому уже в 1922 г. заключить, что «система предварительного разрешения является господствующей» [52]. Этот вывод в полной мере подтверждается в наше время.

Особого рассмотрения требует вопрос о действии разрешительного порядка при нерегулярных полетах.

В начале нынешнего столетия довольно широкую поддержку получила теория «безвредного (мирного) пролета». Наши ведущие исследователи (Е.А. Коровин, В.Э. Грабарь, В.Л. Лахтин) справедливо усматривали в этом факте стремление империалистических держав к экспансии. А.Н. Верещагин приводит показательные данные, наглядно объясняющие причины, по которым именно Франция в то время была наиболее рьяным сторонником «безвредного пролета»: из 320 самолетов, насчитывавшихся во всем мире на 1 сентября 1910 г., на долю Франции приходилось 195, в то время как в Англии, Германии и России их насчитывалось всего 45 [53].

В наши дни эта идея не получает признания в ее «чистом» виде, но она имеет ряд сторонников в западной юридической науке в связи с толкованием ст. 5 Чикагской конвенции. Указанная статья предусматривает возможность нерегулярных (в том числе транзитных беспосадочных) полетов на территорию государств – участников Чикагской конвенции и право совершать посадку с некоммерческими целями «без необходимости получения предварительного разрешения...».

Из этой договорной нормы зачастую делается вывод о том, что нерегулярные полеты на иностранную территорию вообще могут производиться без получения разрешения от соответствующего государства.

Такой подход к проблеме неверен. Формулу ст.5 можно понимать как договорно закрепленное согласие государств-участников допускать нерегулярные полеты на свою территорию в несколько упрощенном порядке по сравнению с порядком, установленным для регулярных полетов. Вопрос тогда можно ставить таким образом, что государства установили по общему многостороннему договору универсального характера – Чикагской конвенции – основания выполнения нерегулярных полетов без необходимости заключения в этих целях двусторонних соглашений. В этом аспекте ст.5 кодифицирует не якобы действующий принцип «мирного перелета», а является составной частью многостороннего договора по конкретному вопросу.

Допустимо и иное толкование (на нем мы остановимся позднее), сводящееся к тому, что в ст.5 закреплен существовавший до второй мировой войны международный обычай.

Но в любом случае говорить об общем праве «мирного пролета» нет оснований. Разрешение на пролет в суверенном воздушном пространстве требуется всегда. В большинстве стран даже при наличии соглашения о воздушном сообщении с тем или иным государством, обязательств по многостороннему договору или специального разрешения требуется еще получить разрешение на конкретный полет – и тоже заблаговременно.

На практике государства разделились на три группы в отношении применения ст.5. Одни из них допускают нерегулярные полеты на свою территорию по диспетчерскому уведомлению, минуя процедуру предварительного получения разрешения от компетентных государственных органов.

Другая, весьма значительная группа стран применяет в отношении нерегулярных полетов порядок, аналогичный тому, который действует в отношении регулярных воздушных сообщений (эта практика особенно понятна с учетом продолжающегося стирания различий между теми и другими видами полетов) и, более того, независимо от положений ст.5 Чикагской конвенции, предусматривает в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении нормы, касающиеся порядка выполнения нерегулярных полетов. Существует также ряд специальных двусторонних соглашений (или меморандумов о взаимопонимании) о нерегулярных воздушных сообщениях.

Третья группа стран, как, например, Австралия, формально заявляя о применении ею ст.5, обуславливает полет иностранного воздушного судна на свою территорию получением специального разрешения от соответствующего государственного органа (Австралия – от министерства гражданской авиации Австралии) [54].

Таким образом, положения ст.5 применяются государствами исходя из их суверенных интересов. Неопределенность выражения «предварительное разрешение» (под ним можно даже понимать утверждение другой стороной обычного расписания полетов, которое действительно не может применяться при нерегулярных полетах) хотя и создает широкие возможности для толкования, но не является определяющей причиной столь различного применения договорной нормы. Причина здесь в другом. Ее исторические корни уходят в начало нынешнего столетия, когда западноевропейские страны, монополизировавшие авиационный рынок, рассчитывали путем максимально возможной либерализации доступа на иностранную территорию (иностраные рынки) обеспечить свободу действий своим авиакомпаниям. Признание права «мирного пролета» могло бы способствовать достижению этой цели. Не в состоянии отвергнуть субъективное свойство государства – суверенитет, они вынуждены были в ст.1 Парижской конвенции 1919 г. пойти на признание за каждым государством полного и исключительного

суверенитета в национальном воздушном пространстве. Но ст.2 той же Конвенции обязывала ее участников предоставлять «право» (в действительности – привилегию) на полеты воздушных судов других государств-участников на своей территории на общих условиях с национальными судами в мирное время. Для неучастников Парижской конвенции по ст.5 исключение делалось только в отношении транзитных полетов.

Положения ст.2 Парижской конвенции в основе своей восприняты ст.5 Чикагской конвенции.

Однако формально закрепленная в ней обязанность государств «мириться» с нерегулярными полетами иностранных воздушных судов на своей территории без получения предварительного разрешения фактически не действует. Как отмечает Э.Х. Арчага, «в последнее время в связи с ростом числа международных нерегулярных полетов, таких, например, как чартерные рейсы, подобное предварительное разрешение требуется и для осуществления нерегулярных воздушных сообщений. ...Знаменательно, что само выражение «свобода мирного пролета» вовсе не употребляется в Чикагской конвенции» [55].

Г.М. Даниленко связал данный вопрос с обычно-правовыми нормами [56]. Но интерпретация его этим автором вызывает возражения. По мнению данного автора, часть первая ст.5 Чикагской конвенции утратила свое действие в результате обычая, сложившегося после вступления в силу этой конвенции.

В этой связи необходимо заметить, что ст.2 Парижской конвенции 1919 г., от которой идет генеалогия ст.5 Чикагской конвенции, сформулировала действовавший в отношениях между рядом стран обычай предоставления «мирного пролета» воздушного судна. Но, хотя этот обычай был договорно оформлен в Парижской конвенции, эта норма между одними странами – неучастниками конвенции так и продолжала применяться как обычай, а другие страны и в то время придерживались разрешительного порядка в любом случае. Как раз для этих государств положения ст.5 Чикагской конвенции были неприемлемы. Но, поскольку Чикагская конвенция не допускает оговорок, им пришлось присоединиться к ней, имея в виду, что применять положения ст. 5 они не будут, т.е. не будут применять договорно оформленный локальный или региональный обычай, признавая в то же время его действие между другими странами. Отдельные страны пытались стать участниками Конвенции с оговорками по ст. 5, но государство-депозитарий (США) неизменно отказывалось принять документы о присоединении [57].

Присущая ст.5 Чикагской конвенции проблема состоит не в том, что вначале действовала договорная норма, а потом сложился обычай иного правового регулирования соответствующего объекта в отношениях между отдельными странами – участницами договора (именно так ставит ее Г.М. Даниленко). Между этими странами никогда не применялась договорная норма, закрепленная в ст.5 Чикагской конвенции. Точнее сказать, с начала века действовали локальный и региональный обычаи предоставления права «мирного пролета» (в несколько видоизмененном качестве он действует и сейчас), а участники Чикагской конвенции явно поспешили придать им форму нормы общего многостороннего договора универсального характера.

Поэтому страны, которые не соблюдают положения ст.5, просто придерживаются абсолютного разрешительного порядка допуска иностранных судов на свою территорию, порядка, который они не собирались изменять с присоединением к Чикагской

конвенции. Никакого нового обычая они в этом плане не создавали, и ст.5 представляет не единственный в международном праве пример договорных норм nullandvoid, если иметь в виду возможность их универсального применения.

Стремясь на данном примере проиллюстрировать теоретически допустимую идею о возможности отмены нормы международного договора обычным путем, Г.М. Даниленко, как представляется, несколько формально применил критерий *opiniojuris*, указав на якобы отсутствие протестов со стороны одних государств – участников Чикагской конвенции в связи с несоблюдением ст.5 другими ее участниками. Протестов более чем достаточно, но они не имеют под собой оснований (показательно, что на вопросник, разосланный Секретариатом ИКАО перед Авиатранспортной конференцией в 1977 г., 52 государства ответили, что применяют в отношении нерегулярных полетов разрешительный порядок).

К этому вопросу можно подойти и с других позиций. И в 1919 г., когда выработывалась Парижская конвенция, и в 1944 г. на Чикагской конференции нерегулярные полеты, и это сегодня общепризнано, составляли совершенно иную категорию полетов и в экономическом, и в политическом, и в рекреационном отношении. Сегодня они успешно конкурируют с полетами регулярными, а в ряде случаев между теми и другими вообще невозможно обнаружить различие. Таким образом, обстоятельства изменились и в этих условиях одновременно применима оговорка *rebus sic stantibus*.

3. Свобода полетов в открытом воздушном пространстве

До настоящего времени воздушное пространство за пределами действия государственного суверенитета не имеет «собственного» наименования. В правовой литературе делались попытки установить точный юридический признак для такого воздушного пространства. Так, некоторые авторы вводят в научный оборот термин «международное воздушное пространство» [58]. Но это не решает проблемы квалификации, а лишь уточняет, что такое пространство является частью международной территории общего пользования. Встречающееся наименование «воздушное пространство над открытым морем» также не полностью раскрывает содержание понятия, поскольку имеет сугубо географический смысл.

В настоящей работе, следуя уже выдвинутому в советской правовой науке подходу [59], предлагается придерживаться термина «открытое воздушное пространство», который заимствован от термина «открытое море».

Такое наименование (так же как и термин «суверенное воздушное пространство») с очевидностью отражает элементы правового статуса соответствующего воздушного пространства, чего нельзя сказать о словосочетании «воздушное пространство над открытым морем».

Ведь от того, что какая-то пространственная сфера расположена «над» другой пространственной сферой автоматически не следует, что правовой статус и режим первой определяется правовым положением второй. Например, водное пространство над морским дном не является общим наследием человечества, водное пространство над континентальным шельфом не является пространством, в котором действуют суверенные права. Поэтому правовому положению воздушного пространства за пределами государственной территории целесообразно найти адекватную терминологическую формулу.

До определенной поры воздушные суда над открытым морем почти не летали, так что статус воздушного пространства над ним представлял гипотетический интерес. С началом таких полетов положение изменилось. Институт международного права в своей Лозаннской декларации 1927 г. полагал, что принцип свободы открытого моря включает в себя «свободу воздушных передвижений», исходя, таким образом, из единства всех «вертикальных» частей международной территории [60]. Это не совсем отвечает реалиям сегодняшнего дня.

В дополнение к сказанному выше приведем характерный пример. Воздушное пространство над открытым морем включает в себя и воздушное пространство над экономической зоной, которая является частью открытого моря. Однако правовой режим этой зоны не совпадает с правовым режимом остальной части акватории открытого моря. В исключительной экономической зоне действуют суверенные права и исключительная юрисдикция прибрежных государств по определенным вопросам, что недопустимо в остальной части открытого моря. Соответственно для реализации указанных прав и исключительной юрисдикции в зоне прибрежное государство пользуется узким, прилежащим к поверхности зоны воздушным пространством. В вышерасположенном воздушном пространстве таких прав нет. За послевоенные годы рядом стран неоднократно предпринимались попытки придать иной территориальный статус тому прилежащему морю, которое сегодня называется исключительной экономической зоной: статус территориального моря, патримониального моря, национального моря, эпиконтинентального моря, зоны особого рода (*suigeneris*) и т.д. [61].

Подобные тенденции с новой силой проявились в ходе III Конференции ООН по морскому праву.

Но вот что характерно: даже в односторонних действиях по расширению своих прав на водную поверхность Мирового океана, предпринимаемых в основном латиноамериканскими и африканскими государствами, с самого начала прослеживается тенденция отказа от уравнивания правового режима вод исключительной экономической зоны и воздушного пространства над ними. Не только односторонние законодательные акты ряда стран допускали свободу полетов в таком незаконном «территориальном море» (как правило, до 200 миль), но и в документах конференций в Монтевидео (1970 г.), Лиме (1970 г.), Санто-Доминго (1972 г.), Яунде (1972 г.) подтверждалась свобода судоходства и пролета. Но ведь тем самым создавалось противоречие со ст.6 Чикагской конвенции, в соответствии с которой никакого регулярного полета не производится над территорией государства иначе как с его разрешения.

Следовательно, даже в своих противоправных претензиях на поверхности открытого моря, которое может входить в исключительную экономическую зону, соответствующие государства исходили из того, что воздушное пространство над объектом их притязаний не может считаться «национальным», т.е. имеет иной правовой статус.

Понимание того, что воздушное пространство над экономической зоной не должно автоматически следовать за ее статусом, возобладало и на III Конференции ООН по морскому праву.

Конвенция 1982 г. не исключает экономической зоны из состава открытого моря. Правда, ст.86 Конвенции лишь устанавливает неприменимость положений Части VII Конвенции ко всем частям моря, которые входят в исключительную экономическую зону, в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства. Но в то же время ст.58 сохраняет в экономической зоне за всеми

государствами те общие свободы открытого моря, которые закреплены в ст.87 Конвенции.

Это – принципиальное положение. Иное дело, что в исключительной зоне за прибрежным государством закрепляются отдельные права и ограниченная юрисдикция. Однако эти права локализованы целями разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, а также вопросами экономической разведки и разработки указанной зоны, такими, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра.

Более того, несмотря на приведенные положения ст.86 Конвенции 1982 г. о неприменении ее Части VII к исключительной экономической зоне, ст.58 (п.2) Конвенции устанавливает применение в этой зоне ст.88-115 (а они входят в Часть VII) и других соответствующих норм международного права «в той мере, в какой они не противоречат соответствующим положениям настоящей Конвенции».

В исключительной экономической зоне применяются также положения ст.88 о том, что открытое море используется в мирных целях, т.е. исключительная экономическая зона является частью открытого моря. Конвенция устанавливает лишь «специфический режим» этой части открытого моря.

Отличительной особенностью положений Конвенции является то, что она не определяет никаких суверенных прав прибрежного государства в открытом воздушном пространстве над исключительной экономической зоной. Такие суверенные права действуют только в отношении ресурсов морского дна, его недр и покрывающих вод в зоне, а «исключительная юрисдикция» – в отношении искусственных островов, сооружений и установок в зоне. Отсюда следует, что на исключительной основе прибрежное государство может правомерно пользоваться в экономической зоне только функциональным воздушным пространством, необходимым для реализации его суверенных прав и исключительной юрисдикции, в том числе для использования энергии ветра. Это не какое-то фиксированное пространство (хотя может быть и фиксировано), а та его часть, которая прилегает к конкретным объектам ресурсной и иной деятельности (в частности, к установкам, сооружениям, судам и т.п.). Поэтому в открытом воздушном пространстве над исключительной экономической зоной *arriori* не существует суверенных прав или исключительной юрисдикции прибрежного государства. Все это пространство начиная от поверхности точно такое же открытое воздушное пространство как и пространство над открытым морем за пределами исключительной экономической зоны. Вопрос состоит лишь в практическом соотношении юридически не ограниченной (в рамках дозволенного международным правом) деятельности всех государств в открытом воздушном пространстве над исключительной экономической зоной с суверенными правами и ограниченной исключительной юрисдикцией прибрежного государства *на поверхности* и ниже. В тех случаях, когда последнее в какой-либо форме устанавливает запрет на определенную деятельность в открытом воздушном пространстве над такой зоной (к примеру, на разведку рыбы иностранными самолетами и вертолетами) как ущемляющую его суверенные права на поверхности и в глубинах зоны, это соотношение должно базироваться на приоритете явно выраженного правомерного волеизъявления прибрежного государства. При отсутствии такого волеизъявления не представляется возможным говорить о каком-либо специфическом режиме открытого воздушного пространства над исключительной экономической зоной, отличном от режима открытого воздушного пространства над другими частями открытого моря.

К открытому воздушному пространству относится также воздушное пространство над Антарктикой. Хотя конкретные права и обязательства государств в отношении Антарктики отличаются от «свобод» и обязательств государств в открытом море, однако и открытое море и Антарктика входят в состав международной территории общего пользования.

Нельзя согласиться с С.А. Гуреевым, когда он выступает против объединения воздушного пространства над открытым морем и Антарктикой в рамках одного понятия «международное воздушное пространство». Автор правильно замечает, что воздушное пространство Антарктики свободно для полетов только гражданских воздушных судов, а воздушное пространство над открытым морем – для любых [62]. Но это всего лишь различие режимов частей международной территории. В исключительной экономической зоне тоже не всякие полеты разрешаются, а ряд стран уже конкретно определил в своем законодательстве, какие именно полеты не разрешаются (в основном с целью разведки рыбы). В то же время над открытым морем за пределами указанной зоны такие полеты осуществляются свободно. Но это не может быть основанием для исключения экономической зоны из состава открытого моря.

Анализ конкретных видов «свобод» в воздушном пространстве над открытым морем и Антарктикой (см. следующий параграф) показывает, что это пространство обладает в обоих случаях едиными характеристиками с точки зрения его статуса: нераспространением на него полного и исключительного суверенитета государств. Различие в правовом режиме двух частей этого пространства не влияет на это положение, как не влияет специфический правовой режим исключительной экономической зоны на ее принадлежность открытому морю.

Правовой статус открытого воздушного пространства можно определить как установленное нормами международного права правовое положение части международной территории общего пользования, находящейся над открытым морем и Антарктикой до границы с космическим пространством. Конкретные «свободы» открытого воздушного пространства имеют как договорное, так и обычно-правовое происхождение (как и «свободы» открытого моря).

Принцип свободы полетов в открытом воздушном пространстве относится к числу важнейших принципов современного международного воздушного права [63] и является производным от более общего принципа свободы открытого воздушного пространства. Под ним понимается право любого государства, прибрежного и неприбрежного, на осуществление свободного и беспрепятственного полета любых воздушных судов его регистрации в воздушном пространстве над открытым морем, чему никто не должен чинить каких-либо помех или препятствий. Реализация этого права, во-первых, сочетается с обязанностью всех государств не подчинять воздушное пространство над открытым морем своему суверенитету и, во-вторых, с обязанностью действовать в рамках дозволенного международным правом. Этот принцип составляет юридическую основу для проведения разных видов деятельности в воздушном пространстве над открытым морем с помощью средств авиации. В соответствии с этим по установленным международным воздушным трассам и вне их воздушные суда гражданской авиации различных стран осуществляют полеты в различные точки международной территории общего пользования без необходимости получения разрешения.

В открытом воздушном пространстве осуществляют также полеты военные самолеты, взлетающие как с государственной территории, так и с авианесущих

кораблей, имеющих на борту летательные аппараты (самолеты, вертолеты) [64]. Военные летательные аппараты могут привлекаться для борьбы с пиратством, работоторговлей, для преследования иностранных торговых судов в открытом море за нарушение законов и правил прибрежного государства и т.п. [65]. Указанная «свобода воздуха» в определенной мере ограничена на единообразной основе в отношении полетов над Антарктикой.

С научно-исследовательских судов, находящихся в открытом море, проводятся пуски метеорологических ракет как в научных целях (для уточнения методов прогнозирования атмосферных процессов и т.п.), так и в целях практических, т.е. сбора данных, используемых для прогноза погоды. Пуски такого рода ракет в различных районах Мирового океана могут представлять определенную опасность для самолетов и вертолетов. В связи с этим в СССР установлен соответствующий порядок объявления о временно опасных районах для плавания судов и полетов самолетов [66].

Кроме того, через воздушное пространство над открытым морем осуществляется запуск и возвращение космических объектов.

В отличие от положения в суверенном воздушном пространстве, где разрешение дается вначале именно на вид деятельности, а затем на полет, в открытом воздушном пространстве в силу его «свободы» нет необходимости получать разрешение на деятельность. Поэтому первоначально и в последующем понятие «свобода полетов» над открытым морем понималось как включающее в себя свободу видов деятельности и соответственно собственно свободу передвижений. Так, уже в Декларации Института международного права на его конференции в Лозанне в 1927 г. указывалось, что принцип свободы открытого моря включает в себя: 1) свободу судоходства; 2) свободу рыболовства; 3) свободу прокладывать подводные кабели; 4) свободу воздушных передвижений. Факт включения в перечень свобод, составляющих принцип свободы открытого моря, свободы воздушных передвижений справедливо расценивается в советской юридической литературе как отражение «объективной реальности, т.е. объективного существования уже в то время в качестве обычной нормы международного права свободы открытого моря и ее составного элемента – свободы летать над открытым морем» [67].

Складывающаяся в то время концепция уравнивания правового режима открытого моря и воздушного пространства над ним привела к тому, что последний вопрос стал рассматриваться в рамках разрабатываемых документов по морскому праву. Этого оказалось достаточно, чтобы положить начало признанию «свободы полетов» над открытым морем, без упоминания о «свободах» конкретных видов деятельности, в качестве обычной нормы международного права. Существование этого обычая и было отражено в упомянутой Декларации.

Все последующее развитие практики осуществления полетов над открытым морем явилось подтверждением сложившейся обычно-правовой нормы о том, что воздушные суда всех государств имеют право свободно летать над открытым морем, хотя всегда было ясно, что при таких полетах осуществляются самые различные виды деятельности, а следовательно, они входят в принцип «свободы полетов». Незадолго до принятия Чикагской конвенции 1944 г. в юридической литературе подчеркивалось, что «свободу полетов» над открытым морем следует считать общепризнанной в международном праве именно в этом «комплексном» смысле [68].

Несмотря на то что принцип «свободы полетов» в открытом воздушном пространстве получил всеобщее признание в теории и практике международного права, вопрос о конвенционном закреплении этой обычной нормы международного права не

обсуждался на Чикагской конференции 1944 г., и, как полагают некоторые авторы, из-за «бесспорности» существования свободы полетов над открытым морем [69].

По всей видимости, именно по этой причине в Чикагской конвенции содержится лишь упоминание о том, каких правил полетов (установленных в соответствии с Чикагской конвенцией) должны придерживаться воздушные суда всех государств при полетах над открытым морем (ст.12). Таким образом, вопрос о правовом статусе воздушного пространства над открытым морем, основах его использования остался в Чикагской конвенции нерешенным.

Между тем содержание принципа «свободы полетов» в открытом воздушном пространстве требует точного определения в силу того, что сегодня деятельность, осуществляемая посредством полетов, чрезвычайно многообразна и основной интерес государств состоит именно в бесконфликтном выполнении этих видов деятельности, удовлетворении интересов в воздушных перевозках, авиационных работах, научных исследованиях и т.п. с помощью летательных аппаратов, а не в полетах как таковых.

Поэтому свобода открытого воздушного пространства должна раскрываться через те конкретные «свободы» (права), которые государства могут правомерно (в рамках дозволенного международным правом) реализовать путем действий или воздержания от действий, используя летательные аппараты [70].

Отталкиваясь от нормативного материала Женевской конвенции 1958 г., абсолютное большинство авторов, как советских, так и зарубежных, справедливо говорят о единственном принципе в этой сфере – свободе полетов над открытым морем. Но ведь и в Конвенции 1958 г. об открытом море (и в Конвенции ООН 1982 г.) предусматривается, что режим открытого моря определяется не только положениями этих документов, но и другими применимыми международными документами. А это позволяет говорить о том, что правовой режим воздушного пространства над открытым морем не должен полностью выводиться из режима самого открытого моря.

Однако, кроме «морских» конвенций, в международном праве нет кодификационных документов, устанавливающих режим воздушного пространства над открытым морем. Бросается в глаза очевидное логическое несоответствие «свободы летать над открытым морем» (если не принимать во внимание полеты гидросамолетов) с тем, что летательные аппараты перемещаются в иной пространственной среде, чем открытое море, и потому практически их полеты не могут быть связаны с правовым режимом открытого моря. Тем не менее факт установления принципа «свободы полетов над открытым морем» в «морских» конвенциях определил направление научной мысли на многие десятилетия. Поэтому большинство авторов, признавая наличие единого воздушного пространства за пределами действия государственного суверенитета, во-первых, касаются полетов только над открытым морем и, во-вторых, отказываются от попыток определить другие, кроме «свободы полетов», «свободы» в открытом воздушном пространстве. Вместо этого предлагается считать, что содержание принципа «свободы полетов над открытым морем» включает в себя равное право всех государств на основные виды деятельности: организацию и осуществление полетов гражданских и военных летательных аппаратов; проведение научных исследований с использованием авиационно-технических средств обеспечения управления движением летательных аппаратов и их безопасности; наблюдение с воздуха за обстановкой на море в интересах научно-исследовательских,

торговых и военных судов; оказание помощи терпящим бедствие на море и в воздушном пространстве над ним и их спасение [71]. С чисто нормативных позиций это вполне объяснимо.

Но в современных условиях, когда на первый план в использовании открытого воздушного пространства все более выдвигается содержательная, предметная сторона деятельности, этот подход следует расценивать неадекватно отвечающим современным международным отношениям по поводу использования открытого воздушного пространства в различных целях. В открытом воздушном пространстве существуют и различные «свободы» деятельности и «свобода полетов».

К сожалению, иногда даже сторонники более широкого (и правильного) понимания принципа «свобода воздушного пространства над открытым морем» (а не только «свободы полетов»), как, например, Ю.М. Колосов, утверждают: «Практически воздушное пространство над открытым морем может быть использовано с единственной целью – в качестве пространственной сферы для передвижения специальных аппаратов, способных в ней перемещаться» [72].

Но ведь с этих позиций и открытое море может быть использовано «с единственной целью» – для передвижения специальных аппаратов – морских судов, способных в нем перемещаться.

Однако же в отношении собственно открытого моря совершенно справедливо, кроме свободы судоходства, выделены и другие свободы, хотя они и реализуются посредством судоходства. Концептуально мы не видим препятствий для сходного подхода и в отношении открытого воздушного пространства.

Резюмируя сказанное и применительно только к предмету данного исследования, можно констатировать, что в наиболее общем виде «свобода полетов» означает предусмотренное и охраняемое международным правом право каждого государства на то, чтобы принадлежащие ему воздушные суда и любые иные летательные аппараты перемещались в открытом воздушном пространстве в любом месте и в любых направлениях без каких-либо ограничений в отношении самой возможности производить полет. Это право не является абсолютным и реализуется в рамках общепризнанных принципов и норм международного права с должным учетом различных законных интересов и прав других государств в использовании открытого моря и Антарктики.

4. Принцип обеспечения безопасности международных полетов

Безопасное выполнение международного (как и любого другого) полета – важнейшее условие деятельности авиации; от безопасности полета зависит осуществление воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты, само поддержание внешних связей государств посредством воздушных судов. Это самоочевидно. Очевидно, по-видимому, и то, что в силу специфики самого полета, особой уязвимости воздушных судов в полете по сравнению с другими средствами передвижения на поверхности государства не могут не нести императивной обязанности обеспечивать безопасность международных полетов, правомерно выполняемых на их территории или в открытом воздушном пространстве, где их органы ОВД осуществляют обслуживание движения.

Однако только с начала 70-х годов советские юристы-международники стали развивать концепцию о становлении, затем о существовании в международном воздушном праве принципа обеспечения безопасности. Далее их дефиниции

несколько разошлись. Ю.М. Колосов в 1973 г., обращая внимание на «международную обязанность» государств поддерживать безопасность международной воздушной навигации, в одном случае полагал, что складывается соответствующий принцип современного международного воздушного права [73], в другом (в той же работе) — говорил, что указанный принцип заключается в обеспечении безопасности полетов [74]. Видимо, здесь чисто терминологическое различие в определении одного и того же понятия.

В следующем году указанный автор расширил формулировку, полагая, что в современном международном воздушном праве все более утверждается принцип, в соответствии с которым каждое государство обязано обеспечивать безопасность гражданской авиации [75]. Аналогичным образом ставил вопрос в 1973 г. Ю.Н. Малеев [76], однако в последующем он уточнял, что речь должна идти об обеспечении безопасности только международной гражданской авиации и уже в качестве действующего принципа [77]. Точно так же сформулирован этот принцип в 1980 г. в кн. 1 «Международного воздушного права» [78]. Наконец, в 1983 г. В. И. Рыжий добавил новый элемент в эту проблему, заявив без какой-либо мотивации о существовании «принципа обеспечения безопасности международных воздушных сообщений» [79].

Как видно, терминология, введенная в научный оборот применительно к принципу, рассматриваемому в настоящем разделе, довольно различна. Вместе с тем предельная терминологическая точность необходима для того, чтобы определить место данного принципа в системе основных принципов международного воздушного права.

Принцип обеспечения безопасности международных полетов является производным от принципа «обеспечения безопасности международной гражданской авиации». В этом смысле мы солидарны с точкой зрения тех авторов, которые утверждают, что основные принципы, являясь «наиболее важной, наиболее обобщенной и общепризнанной нормой международного права» [80], могут быть расчленены на «самостоятельные правовые нормы, в том числе и такие, которые сами могут иметь основополагающий характер в отношении более конкретных норм» [81], т.е., по нашему мнению, могут быть принципами какого-либо международно-правового (в том числе отраслевого) института. При этом необходимо «выявить, обнаружить внутри норм то руководящее начало, которое объективно определяет их содержание» [82], иными словами, является принципом.

Правильное обоснование и толкование принципа обеспечения безопасности международных полетов в наши дни приобретает острую актуальность в связи с попытками западных держав доказать его преимущественную силу перед принципом полного и исключительного суверенитета государств в суверенном воздушном пространстве.

С самого начала необходимо отметить, что рассматриваемый нами принцип не получил непосредственного выражения в международном воздушном праве в отличие, например, от основных начал общего международного права, закрепленных в Уставе ООН и других документах. Поэтому его необходимо выводить из того нормативного массива, который имеет отношение к обеспечению безопасности полетов.

По времени своего становления и утверждения принцип обеспечения безопасности международных полетов значительно отстает от начала таких полетов, что связано с рядом объективных обстоятельств.

Международное воздушное право зарождалось вначале на двусторонней, затем на региональной основе и только в послевоенный период приобрело характер универсально действующей международно-правовой подсистемы, являющейся частью общей системы международного права. При этом вплоть до 60-х годов основные обязательства государств как по двусторонним, так и по многосторонним договорам сводились к обеспечению аэронавигационных аспектов международных полетов, т.е. к обеспечению нормального хода полета, а также ликвидации последствий авиационных происшествий.

Именно в этом «техническом» значении употребляется термин «безопасность» (safety) в первом многостороннем соглашении по вопросам гражданской авиации – Парижской конвенции 1919 г., в приложениях к ней, а также в дополнительном Протоколе от 1 июля 1925 г. [83]. С учетом регионального характера Конвенции, в которой не участвовали даже отдельные крупные государства (РСФСР, США, Германия), отсутствия в большинстве стран Азии, Африки и Латинской Америки материальных средств для обеспечения безопасности международных полетов, соответствующие «технические» обязательства государств – участников Парижской конвенции нельзя расценивать как универсально действовавшие в отличие от обязательств государств по Чикагской конвенции 1944 г.

Кроме того, в то время международное право не содержало норм, направленных на борьбу с преступным посягательством на безопасность полетов: актами угона самолетов, диверсиями на воздушном транспорте и т.п. Этот «социальный» (или политический) аспект, составляющий одну из двух важнейших частей принципа обеспечения безопасности полетов, приобрел особую актуальность только в конце 60-х годов, когда резко возросло число угонов самолетов. Именно в этот период происходит сближение, взаимоувязанность норм, относящихся к «технической» и «социальной» безопасности в рамках международно-правового принципа. На основе своих обязательств по Чикагской конвенции государства разработали в рамках ИКАО огромное число стандартов, рекомендуемой практики и процедур (международных авиационных регламентов) в «технической» области [84]. Соответствующие положения закреплены также в огромном числе двусторонних соглашений о воздушном сообщении.

Одновременно с конца 60-х годов довольно быстро сложилась система норм международного воздушного права, относящихся к обеспечению безопасности международной гражданской авиации от актов угона самолета, шантажа, диверсий на воздушном транспорте и т.п., объединяемых собирательным понятием «акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации» (АНВ) [85].

Отсутствие таких норм в предшествующий период объясняется рядом причин. Во-первых, относительно большая степень риска, связанная с самим полетом на воздушном судне в начале авиационной эры и в последующие десятилетия, являлась объективно превентивным фактором, сдерживающим от попыток угона воздушных судов – наиболее распространенного и опасного из видов АНВ. Во-вторых, в абсолютном большинстве случаев и в наши дни угоны самолетов совершаются с внутренних авиалиний, в то время как объектом правового регулирования Чикагской конвенции и других общих многосторонних договоров универсального характера в воздушном праве являются отношения, юридически связанные с использованием только международной гражданской авиации, т.е. возникающие при запланированных международных полетах. Понадобилось несколько десятилетий после первого угона воздушного судна в 1930 г., чтобы государства, под влиянием

волны насилия против гражданской авиации в конце 60-х годов, заключили соглашения, сфера действия которых распространяется на любые полеты, выполняемые вне пределов территории государства регистрации, т.е. и незапланированные.

В-третьих, хотя к угону самолетов нередко прибегают обычные уголовные элементы, зачастую АНВ носили и носят ярко выраженную политическую окраску. Непосредственно после окончания второй мировой войны из ныне социалистических государств представителями свергнутых профашистских режимов или теми, кого не устраивала народная власть, было угнано на Запад несколько воздушных судов. После победы народной революции на Кубе также отмечалось некоторое увеличение числа угонов самолетов из Кубы в США [86].

Западные страны длительное время полагали, что и в последующем будет сохраняться тенденция угона воздушных судов «с Востока на Запад». Этим объясняются довольно скромные положения Токийской конвенции о правонарушениях и некоторых других действиях на борту воздушного судна 1963 г. [87] в отношении «незаконного захвата воздушного судна». Этому деянию дано лишь определение в ст. XI без попытки квалифицировать его в качестве преступления и возложить соответствующие обязательства на государства.

В то же время сам факт наличия в Конвенции указанного определения свидетельствует об очевидном, хотя еще и незначительном прогрессе в вопросе международно-правового обеспечения безопасности полетов от АНВ. Одновременно Токийская конвенция явилась важным этапом в кодификации и прогрессивном развитии норм, направленных на борьбу с любыми актами, угрожающими безопасности полетов, независимо от того, являются они преступлениями по национальному законодательству или нет. В основном имеются в виду случаи буйного поведения на борту по причине расстройства психики, алкогольного опьянения, конфликтов на личной почве, повреждения оборудования и корпуса воздушного судна и т.п. [88].

Согласно Конвенции, командир воздушного судна и даже пассажиры наделяются правом принимать «разумные» превентивные меры практически по подозрению в возможности нарушения безопасности полета.

И на сегодняшний день Токийская конвенция – единственный международно-правовой документ, в котором не только состав преступления (пользуясь терминологией национального уголовного права), но и меры по его предупреждению и пресечению непосредственно связаны с безопасностью полета как объекта преступного посягательства.

В 1970 г. в Гааге заключена Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов, а в 1971 г. в Монреале – Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации [89]. Три указанные конвенции обычно воспринимаются в плане автономного развития норм, направленных на обеспечение «социальной» безопасности гражданской авиации, носящих превентивный характер психологического воздействия на потенциальных угонщиков.

Вообще разделение безопасности на «техническую» и «социальную» может показаться искусственным. В конечном счете в любом случае создается угроза технической надежности авиационной техники. Разделить же можно меры по ее обеспечению. Однако именно в таком раздельном значении происходило не только становление и развитие соответствующих двух групп норм в международном воздушном праве, которые в конечном итоге объединились в рамках принципа

«обеспечения безопасности...», но и терминологическая дифференциация этих двух групп по английским терминам safety и security, которые одинаково переводятся на русский язык как «безопасность», хотя имеют различное значение.

В начале 70-х годов в рамках ИКАО возникла острая дискуссия о том, допустимо ли толковать общие обязательства государств по обеспечению технической безопасности международной гражданской авиации (safety), вытекающие из Чикагской конвенции, как включающие обязательства по обеспечению ее безопасности от АНВ (security). Цель этой дискуссии заключалась в том, чтобы определить правомерность принятия ИКАО стандартов и рекомендаций, а также других мер, направленных на борьбу с АНВ. Допустимость такой разработки обосновывалась положениями ст.37 Чикагской конвенции. В ходе обсуждения этого вопроса Аэронавигационной комиссией были даны разъяснения относительно толкования термина «безопасность».

Другие органы ИКАО, в частности Юридический комитет, также пытались дать объяснения значению термина «безопасность» в связи с предложением Англии заключить еще одну конвенцию, помимо Гаагской и Монреальской. Однако на 20-й сессии Ассамблеи ИКАО эта идея была оспорена государствами [90].

Позитивным и чрезвычайно важным итогом этой дискуссии является одобрение Советом ИКАО в 1974 г. отдельного Приложения 17 к Чикагской конвенции под названием «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», С принятием этого Приложения можно считать законченной длительную и острую дискуссию о том, применим ли термин «безопасность» (safety), используемый в Чикагской конвенции, к мерам борьбы с АНВ, иными словами, входит ли в компетенцию ИКАО обеспечение безопасности международной гражданской авиации не только в узком, но и в широком смысле этого термина. Большинство из 156 государств – членов ИКАО без оговорок приняли Приложение 17 и реализовали его положения в национальном праве и в практике гражданской авиации. Эти положения охватывают широкий круг вопросов, формально не затрагиваемых Чикагской конвенцией.

Кроме сугубо технических мер борьбы с незаконными актами, угрожающими безопасности международной гражданской авиации, этот и другие документы ИКАО устанавливают организационные и административные основы такой борьбы на государственном уровне.

В настоящее время трудно представить какую-либо область, относящуюся к международным полетам гражданских воздушных судов, которая не являлась бы объектом правовой охраны в международном воздушном праве. С целью гарантировать безопасность таких полетов государства в Чикагской конвенции определили общие требования к правилам полетов (ст.12), к наличию опознавательных знаков на воздушных судах (ст.20), к помощи воздушным судам, терпящим бедствие (ст.25), и расследованию происшествий (ст.26), к предоставлению аэронавигационных средств (ст.28), к документации на воздушном судне (ст.29), к его радиооборудованию (ст.30), к удостоверениям о годности воздушных судов к полетам (ст.31), к свидетельствам на членов экипажа (ст.32) и признанию стандартов квалификации авиационного персонала (ст.42), к принятию международных авиационных регламентов по вопросам безопасности полетов (ст.37, 38 и др.) и т.п.

Двусторонние соглашения о воздушном сообщении и другие международные договоры содержат большое число конкретных норм, которые детализируют эти общие обязательства государств. Наряду с нормами, направленными на обеспечение

«социальной безопасности» от АНВ, эти технические установления образуют целостную, взаимосвязанную систему норм, сердцевину которой составляет принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

Как общая идея необходимость в обеспечении безопасности международных полетов гражданских воздушных судов разделялась государствами с самого начала авиационной эры. Именно эта идея определяла основные тенденции становления и развития института права международных полетов, его главные особенности и цели правового регулирования. Но только в наши дни стало возможным аргументировано говорить о возникновении и развитии принципа обеспечения безопасности международных полетов, являющегося концентрированным выражением конкретных норм, обязательных правил поведения государств в данной области.

Сегодня в международно-правовой доктрине и в дипломатической практике всех стран безоговорочно постулируется, что государства обязаны всесторонне обеспечивать безопасность международной гражданской авиации. Это является основным обязательством государств, от которого они не могут отступить ни при каких обстоятельствах. Такое единодушие впервые проявилось во время проведения дипломатической конференции и Ассамблеи ИКАО в 1973 г. [91]

Утверждение о наличии принципа обеспечения безопасности международных полетов базируется на существовании общего обязательства государств гарантировать ее всеми возможными средствами. Подобная оценка тем более правомерна, что представители разных правовых систем полностью сходятся во мнении, что обязательство обеспечивать безопасность международных полетов отражает качественную особенность международного воздушного права, с которой необходимо соотносываться во всех областях международного сотрудничества по вопросам гражданской авиации.

В современных условиях, когда плотность воздушного движения все более возрастает, за счет не только полетов гражданских воздушных судов, но и полетов других видов летательных аппаратов (военных воздушных судов, ракет, космических аппаратов), безопасность международной гражданской авиации уже нельзя обеспечить только с помощью рассмотренных выше норм. Поэтому в юридической литературе закономерно ставится вопрос о складывающемся принципе обеспечения безопасности любых содержащих иностранный элемент полетов, которые взаимно влияют на безопасность друг друга [92]. Соответственно принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации становится составной частью принципа обеспечения безопасности международных полетов.

Поскольку анализируемый принцип (наряду с рассмотренными выше двумя принципами) составляет основу правового регулирования международных полетов, возникает вопрос, можно ли считать его императивной нормой *juscogens*? По-видимому, этот общетеоретический вопрос должен решаться в специальных работах. Большинство юристов полагают, что «некоторые общепризнанные, но не основные принципы в систему императивных норм не входят» [93]. Существуют, правда, и другие точки зрения, в связи с чем в науке международного права ведется давний спор.

Не рассматривая по существу аргументы «за» и «против», отметим, что принцип обеспечения безопасности международных полетов признается и понимается государствами «как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер». Эта известная формула ст.53 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. относится к императивным нормам

общего международного права. Подобными качествами императивности обладает и принцип обеспечения безопасности международных полетов. В соответствии с этим принципом государства обязаны принимать все надлежащие технические, организационные, правовые и иные меры, направленные на обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях.

5. Принцип взаимности в предоставлении и реализации права на международные полеты

Распространение принципа взаимности на межгосударственные отношения в сфере международных полетов стало возможным фактически лишь после того, как авиация и воздухоплавание в своем развитии достигли той ступени, на которой вопрос об организации международных воздушных сообщений приобрел практическое значение. До этого международные полеты, носившие преимущественно спортивный и демонстрационный характер, осуществлялись на основании разрешений, предоставление которых не обуславливалось получением на взаимной основе аналогичной привилегии от государства, национальность которого имело воздушное судно.

Отражая стремление основных авиационных держав закрепить за собой ведущее положение в международных воздушных сообщениях, Парижская конвенция 1919 г. создавала в сфере международной гражданской авиации правовой режим, не отвечающий принципу взаимности.

Парижская конвенция была тесно связана со всей так называемой версальской системой мирного урегулирования. Практически она была направлена на утверждение господства в воздухе государств Антанты, победителей в первой мировой войне. Эта направленность Конвенции наиболее отчетливо выражалась в ст.2, 5, 34 и 42. Конвенция предусматривала свободу безвредных полетов воздушных судов договаривающихся государств над территорией других государств – участников Конвенции (ст.2). Полеты воздушных судов недоговаривающихся государств в пределах территории договаривающихся государств допускались не иначе как на основании особого временного разрешения (ст.5). К числу недоговаривающихся государств относились прежде всего побежденные государства, присоединение которых к Парижской конвенции было обставлено чрезвычайно сложной процедурой, которая давала возможность победителям отказать им в присоединении, если оно будет признано нежелательным (ст.42). Отказывая побежденным государствам в получении права международных полетов, максимально ограничивая возможность выполнения таких полетов вообще, победители в мирных договорах закрепляли до 1 января 1923 г. свободу полетов и посадки воздушных судов «союзных и объединившихся держав» в пределах территории и территориальных вод каждой из побежденных стран [94]. Правовой режим, установленный Парижской конвенцией, ставил в привилегированное положение победителей в отношении не только побежденных стран, но и в отношении бывших нейтральных государств, которые по мирным договорам не пользовались свободой полетов в пределах побежденных стран и которые в случае присоединения к Конвенции в силу постановлений ст.5 не могли на взаимной основе приобрести у них права международных полетов посредством соответствующего соглашения. В последующем в Конвенцию несколько раз вносились изменения, отменившие многие положения, предоставляющие победителям односторонние привилегии, однако дух Версаля в ней сохранялся до самого конца ее действия [95].

Учитывая довоенный опыт и очевидную бесперспективность любой попытки игнорировать принцип взаимности при организации международных полетов, участники Чикагской конференции 1944 г. при разработке новой конвенции уделили ему достаточно серьезное внимание. В Преамбуле Конвенции было записано, что ее участники достигли согласия «относительно определенных принципов и мер с тем, чтобы международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично». При формулировании главных целей и задач создаваемой Международной организации гражданской авиации, в частности, было указано, что она должна обеспечивать полное уважение прав договаривающихся государств и справедливые для каждого договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении, а также избегать дискриминацию в отношении договаривающихся государств [96]. Эти положения следует рассматривать как воплощение в конкретной норме международного права принципа взаимности, который вместе с другими принципами должен пронизывать в качестве руководящего начала всю структуру организации международных воздушных сообщений, осуществляемых полетами воздушных судов.

Принципу взаимности в науке международного права в определенной мере не повезло. Хотя этот принцип, справедливо отмечает М.И. Лазарев, практически лежит в основе всего международного права, в учебниках международного права, статьях и монографиях о принципе взаимности не говорится [97]. Отсутствуют соответствующие исследования даже в фундаментальных работах юристов, посвященных проблемам международного воздушного права [98]. Если о нем и говорят, то в основном в связи с рассмотрением правовых вопросов, относящихся к регулированию коммерческой деятельности авиакомпаний, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, грузов и почты [99]. Подобное отношение к принципу взаимности применительно к праву международных полетов связано, представляется, главным образом с тем, что воздушные перевозки пассажиров, грузов и почты, выступающие в большинстве случаев в качестве конечной цели международных полетов, отодвигают в тень их публично-правовую основу, которая заключается в получении у иностранного государства права на выполнение международных полетов и в определении условий реализации этого права. Между тем для организации международных воздушных сообщений, кроме наличия коммерческих прав, требуется право на выполнение собственно международных полетов, в том числе транзитных, беспосадочных или с техническими посадками, во время которых не осуществляется коммерческой деятельности, связанной непосредственно с воздушными перевозками. Так что в праве международных полетов принцип взаимности имеет самостоятельное значение и свои специфические формы проявления.

Известную роль, по-видимому, в недостаточном внимании к принципу взаимности в институте права международных полетов сыграло также негативное отношение в теории международного права к пресловутому принципу «равных возможностей», изобретенному империалистическими державами для обоснования экономической экспансии в развивающихся странах [100]. Дефиниции принципа взаимности при всей их несовместимости с постулатами принципа «равных возможностей» имеют с ними определенное внешнее созвучие, усиленное включением в текст Чикагской конвенции таких выражений, как «на основе равенства возможностей», «справедливые для каждого договаривающегося государства возможности» и др.

Принцип взаимности непосредственно связан с суверенным равенством государств – одним из наиболее общих начал международного права. В рамках международного воздушного права взаимность в определенном смысле можно рассматривать как способ реализации при осуществлении международных полетов принципов суверенитета на воздушное пространство и равноправия государств. В соответствии с этим принципом каждое государство предоставляет в пределах своей территории другому государству определенные права и привилегии с тем, чтобы получить от него на взаимной основе аналогичные права и привилегии. Принцип взаимности означает, что на государства возлагаются определенные обязанности и признаются за ними соответствующие права. Ни одно государство не может претендовать на получение от другого односторонних привилегий или на приобретение прав, которые бы противоречили коренным национальным интересам государства-контрагента. Иными словами, принцип взаимности в отличие от принципа «равных возможностей» предусматривает такой обмен правами в процессе сотрудничества государств в области международных воздушных сообщений, при котором должны в полную меру учитываться их национальные интересы и возможности. Практически принцип взаимности определяет поведение государств при заключении соглашений, связанных с предоставлением права на выполнение международных полетов и при реализации полученных по соглашению прав.

В международном воздушном праве принцип взаимности имеет свои особенности и проявляется во многих случаях иначе, чем, скажем, в международном морском праве. Он не сводится к праву применения определенных санкций в случае нарушения тех или иных интересов государства, защищаемых нормами международного права, но представлен значительным числом материальных норм, включенных в двух- и многосторонние соглашения, которые закрепляют равенство прав и обязанностей государств в международной гражданской авиации, а также их обязательство воздерживаться от определенных действий, подрывающих сотрудничество в международных воздушных сообщениях. Взаимность в международном воздушном праве воплощается не столько через запрет определенных действий, сколько через точное определение дозволенного посредством фиксирования в соглашениях прав и обязательств их участников. Эти особенности обусловлены той ролью, которую играет гражданская авиация в межгосударственных отношениях, и непосредственно связанной с ней спецификой предмета правового регулирования.

В настоящее время гражданская авиация превратилась в важнейший фактор международной жизни. Международные воздушные линии, связывающие столицы и промышленные районы различных стран мира, расширяют возможности для ускорения процесса экономического, политического и культурного сотрудничества государств в интересах укрепления международной безопасности, прогресса и процветания народов. Но в мире, где господствует власть капитала, с самого начала выхода гражданской авиации на международную арену ей была отведена роль «орудия национальной политики», определяемая в конечном счете целями внешней экспансии империалистических сил [101]. Использование международных воздушных сообщений в указанных целях носит в практике империалистических государств столь откровенный характер, что мимо этого очевидного факта не могут пройти юристы и политические деятели даже капиталистических стран [102]. К этому надо добавить, что полеты воздушных судов, совершаемые над сухопутной и водной территориями страны, в силу своей природы затрагивают жизненно важные интересы государств, включая интересы внешней безопасности и обороноспособности. Государства вынужденно устанавливают соответствующие запреты и ограничения на полеты, причем в отдельных случаях нежелательными

могут быть практически только полеты иностранных воздушных судов. Наконец, немаловажное значение имеет и тот факт, что уровень развития гражданской авиации в различных странах неодинаков. Не все государства располагают достаточными ресурсами для реализации полученных прав на выполнение международных полетов, а если такие ресурсы и имеются, то конкуренция с авиакомпаниями крупных авиационных держав может оказаться разорительной.

Эти присущие деятельности международной гражданской авиации в современных условиях характеристики фактически предопределяют пределы, до которых в соответствии с принципом взаимности могут пойти государства при обмене правами в отношении международных полетов, не нанося при этом ущерба своим коренным национальным интересам, особенно в тех случаях, когда речь идет о многосторонних соглашениях.

К вопросу многостороннего обмена правом полетов существуют два противоположных подхода. Один из них выражается в требовании универсальной свободы полетов, закрепленной в многостороннем соглашении. С таким требованием выступают и пытаются провести его в жизнь крупные авиационные державы, прежде всего США, претендующие не только на роль мирового воздушного перевозчика, но и в целом на руководящее положение в мире. Для другого подхода характерно признание, что независимо от формы предоставления права полетов, будь то в виде разового разрешения или разрешения в соответствии с соглашением между заинтересованными государствами, это право должно быть обусловлено определенными пределами, которые исключают злоупотребление гражданской авиацией, использование ее, говоря словами Чикагской конвенции, в каких-либо целях, несовместимых с установлением и поддержанием дружбы и взаимопонимания между нациями и пародами, с сотрудничеством между ними, от которого зависит мир во всем мире [103].

Для сравнительной оценки двух названных подходов и определения отношения к ним весьма показательны итоги Чикагской конференции 1944 г. и последующее применение на практике положений подписанной на ней Конвенции. В ходе работы конференции делегаты многих стран, и прежде всего США, Англии, Франции и Канады, которые играли на ней ведущую роль, в один голос заявили о своей приверженности к «свободе полетов», и тем не менее Конвенция, принятая на конференции, не предусматривает права регулярных международных полетов для воздушных перевозчиков (авиакомпаний) договаривающихся государств. Можно со всей определенностью сказать, что, если бы участники конференции знали о той роли, которую впоследствии будут играть нерегулярные полеты воздушных судов в осуществлении международных перевозок [104], вряд ли для них был бы установлен тот привилегированный режим, который сейчас предусмотрен в ст.5 Чикагской конвенции.

К концу второй мировой войны США обладали самым крупным парком гражданских воздушных судов. На их долю приходилось свыше половины международных воздушных линий и около 75% всех международных воздушных перевозок [105]. Бурному росту международных воздушных сообщений США способствовали не только потребности в военных перевозках и отсутствие конкуренции со стороны других крупных авиационных держав, но и свобода полетов, которой пользовались американские авиакомпании в условиях военного времени. Стремясь превратить временное превосходство, сложившееся в ходе войны, в постоянный источник монополистической прибыли, а международные воздушные сообщения – в опорный пункт внешней экспансии, США предложили закрепить в конвенции свободу международных полетов. В первоначальном проекте конвенции, представленном

США, предусматривалось, что воздушные суда договаривающихся государств, не занятые перевозкой пассажиров, грузов и почты за плату и по найму, имеют право полетов на или транзитом через территорию других договаривающихся государств и совершать посадки в пределах их территории без получения на то предварительного разрешения. Воздушным судам, осуществляющим регулярные воздушные сообщения, предоставлялось право транзитных полетов без посадки и право технических посадок. При международных полетах воздушные суда могли использовать в договаривающихся государствах аэропорты, открытые для общественного пользования, аэронавигационные средства и виды обслуживания, предназначенные для гражданской авиации, включая радио- и метеорологическое обслуживание, заправку горючим и т.д., причем на условиях, установленных для национальных воздушных судов или судов наиболее благоприятствуемой нации. Согласие государств, обусловленное требованием о недопустимости «дискриминационных действий», было необходимо лишь в отношении коммерческих прав, которыми в их пределах могли пользоваться авиакомпании, осуществляющие регулярные воздушные сообщения [106].

Принятие предложений США и закрепление в многосторонней конвенции свободы регулярных международных полетов, а также права использовать при таких полетах любые аэропорты, открытые в государствах для общественного пользования, создавали для американских авиакомпаний исключительно благоприятные условия в борьбе за господствующее положение в международных воздушных сообщениях. Не случайно предложение Соединенных Штатов было встречено остальными участниками конференции без особого энтузиазма. В результате в Чикагской конвенции 1944 г. было признано, что международные регулярные воздушные сообщения и соответственно регулярные международные полеты могут осуществляться над территорией или на территорию договаривающегося государства только «по специальному разрешению или иной санкции» этого государства (ст.6).

Может показаться, что происходившая на Чикагской конференции 1944 г. борьба в наши дни имеет только исторический интерес. Но это далеко не так. Конечно, за прошедшие годы в международной гражданской авиации произошло немало событий, оказавших существенное влияние на развитие правовой регламентации международных воздушных сообщений, однако определение подхода к предоставлению и реализации права международных полетов и в современный период продолжает оставаться одним из основных вопросов межгосударственных отношений в сфере международной гражданской авиации.

По общему правилу предоставление права на регулярные полеты и на их реализацию осуществляется посредством заключения двухсторонних соглашений о воздушном сообщении между заинтересованными государствами. В силу принципа взаимности государства предоставляют друг другу право на выполнение полетов не в общем виде, а конкретно для обеспечения воздушных сообщений на согласованных воздушных линиях, направления которых определяются непосредственно в соглашении или в приложении к нему указанием конечных и промежуточных пунктов, расположенных на территориях договаривающихся сторон. Двусторонние соглашения предусматривают обычно равное количество возможных воздушных линий, которые собираются установить договаривающиеся государства. Однако численное равенство линий, как и пунктов посадок, используемых для регулярных полетов, прямо не связано с общим принципом взаимности. Как отмечает А.Н. Верещагин, «ни в науке международного права, ни в международной практике нет обязательного правила, требующего, чтобы транзитный маршрут предоставлялся

только за транзитный маршрут, количество предоставленных пунктов посадок соответствовало числу полученных пунктов посадок, а общий километраж предоставленных маршрутов соответствовал полученному километражу. Применение указанных принципов в отрыве от других условий привело бы лишь к формальному равенству сторон в обмениваемых правах, которое столь часто означает их реальное неравенство» [107].

Взаимность не означает абсолютной идентичности прав и обязанностей участников соглашений. Она предполагает прежде всего учет и соответствующее обеспечение их интересов и возможностей. Критерием оценки соблюдения или несоблюдения принципа взаимности могут служить в силу этого лишь реальные обстоятельства, связанные с организацией и осуществлением регулярных полетов в рамках, обусловленных соглашением о международных воздушных полетах.

Взаимность как принцип определяет поведение государств при согласовании самого права на выполнение регулярных международных полетов. Что касается использования полученного права, то оно относится целиком к компетенции государств – участников соглашения. Они могут немедленно приступить к выполнению полетов или отложить их, руководствуясь своими интересами и возможностями. Осуществление согласованного воздушного сообщения только одной из сторон соглашения не является нарушением принципа взаимности при международных полетах.

Чикагская конвенция, как уже отмечалось, по-иному, чем в отношении регулярных полетов, решает вопрос о праве на выполнение нерегулярных международных полетов. В ст.5 Конвенции в качестве исходного начала была признана свобода полетов на территорию договаривающихся государств или транзитом через нее, а также посадок в их пределах с некоммерческой целью без необходимости получения предварительного разрешения. Предоставление указанных прав сопровождается тремя существенными оговорками, две из которых относятся непосредственно к праву полетов. Во-первых, государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать посадки воздушного судна. Во-вторых, в том случае, если полет предполагается выполнять над районами, которые являются недоступными или не имеют надлежащих аэронавигационных средств, государство «по соображениям безопасности полета может потребовать от воздушного судна следовать по предписанным маршрутам или получать специальное разрешение на такие полеты». Третья оговорка сохраняет за договаривающимися государствами право устанавливать для нерегулярных международных полетов такие правила, условия или ограничения, которые оно сочтет желательными в отношении перевозки пассажиров, грузов или почты за вознаграждение или по найму.

Внешне предоставление права на нерегулярные полеты осуществляется в Конвенции на взаимной основе. Однако взаимность в данном случае носит формальный характер. В ней нет главного, что должно быть присуще принципу взаимности, а именно равного учета прав и интересов договаривающихся государств. А содержащиеся в Конвенции оговорки не могут рассматриваться в качестве достаточно надежной гарантии их обеспечения. В этой связи негативное отношение к ст.5 Чикагской конвенции со стороны отдельных государств и острая критика ее положений многими авторами вполне законны и обоснованны.

Чикагская конвенция на основе формальной взаимности предусматривает обмен только правом на нерегулярные международные полеты и соответственно на посадки с некоммерческой целью. Акцент в обеспечении реальной взаимности прав и интересов государств переместился поэтому на регулирование в национальном

законодательстве порядка реализации предоставленных прав. Государства определяют воздушные трассы и аэропорты, которые могут использоваться при международных полетах, сроки предоставления компетентным органам государства предварительного уведомления (заявки) о предстоящем полете, перечень документов, которые должны быть представлены вместе с уведомлением, условия и порядок подтверждения согласия на принятие воздушного судна и обеспечение его полета и т.п. [108]. Указанные действия государств никак не нарушают и не отменяют предоставленного в Чикагской конвенции права на нерегулярные международные полеты. Они относятся к сфере регулирования полетов, которые осуществляются каждым государством в пределах своей территории с учетом общей структуры воздушного движения в стране, принятой системой обслуживания полетов, а также обязательств, предусмотренных в Чикагской конвенции и других международных соглашениях [109].

Наиболее полно принцип взаимности при выполнении нерегулярных международных полетов реализуется при заключении соглашений с заинтересованными государствами об обеспечении такими полетами чартерных перевозок.

В Чикагской конвенции содержится ряд норм, в которых с использованием принципа взаимности определяются права и обязанности договаривающихся государств в вопросах, относящихся к реализации права международных полетов. В их числе можно назвать ст.9, в которой закрепляется обязательство государств относительно применения на единообразной основе к воздушным судам других договаривающихся государств устанавливаемых ими запретов и ограничений на полеты.

Важное значение для обеспечения взаимности при реализации права международных полетов имеют постановления ст.11 Чикагской конвенции, устанавливающие для воздушных судов всех договаривающихся государств национальный режим в отношении применения законов и правил, регламентирующих при международных полетах допуск воздушных судов на территорию или убытие с территории договаривающегося государства, а также эксплуатацию и навигацию таких воздушных судов во время пребывания в пределах его территории. Ст.15 предусматривает распространение национального режима и единообразных условий на использование воздушными судами договаривающихся государств аэропортов и аэронавигационных средств, включая радио- и метеорологическое обеспечение и т.д.

Советский Союз, будучи последовательным сторонником суверенного равенства государств, свои отношения в области международных воздушных сообщений строит на основе строгого соблюдения принципа взаимности, распространяя его действие не только на предоставление, но и на реализацию прав, связанных с международными полетами, с учетом интересов государств, как получающих, так и предоставляющих соответствующие права в пределах своей территории.

Последовательное и строгое соблюдение принципа взаимности при согласовании воле государств как при формулировании общих норм, регулирующих международные полеты, так и при конкретном обмене правами предполагает учет конкретных национальных интересов государств. Только при этом условии возможно обеспечить в современном мире использование международных воздушных сообщений в интересах процветания сотрудничества государств во всех сферах политической, экономической и культурной жизни народов, укрепления мира и международной безопасности.

Глава III.

РЕЖИМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ В СУВЕРЕННОМ ВОЗДУШНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

1. Понятие и содержание национальных правил полетов

Чикагская конвенция закрепила ряд обязательств договаривающихся государств, относящихся к правилам полетов. Эти обязательства касаются, во-первых, обеспечения соблюдения всеми воздушными судами установленных правил, действующих в месте выполнения полета, во-вторых, поддержания максимально возможного единообразия своих собственных правил полетов с правилами, которые будут устанавливаться время от времени ИКАО, и, в-третьих, соблюдения над открытым морем правил полетов, устанавливаемых ИКАО в соответствии с Чикагской конвенцией [110].

В Чикагской конвенции и приложениях к ней не содержится определение понятия правила полетов, хотя такое определение, как можно видеть, имеет важное значение для уточнения обязательств договаривающихся государств. Тем более что по вопросу, какие нормы следует относить к правилам полетов, в среде авиационных практиков и юристов нет единого мнения. Уже при обсуждении в Совете ИКАО текстов Приложений 2 и 11 некоторые члены Совета высказались за отнесение к правилам полетов не только стандартов Приложения 2 («Правила полетов»), но также стандартов и рекомендуемой практики, касающихся полетов и маневрирования воздушных судов, которые включены в другие приложения, в частности в Приложения 6 и 11 [111]. Этот взгляд позднее получил поддержку отдельных советских и зарубежных юристов, в частности В.Д. Бордунова [112], М.Н. Копылова [113], Х. Дриона [114] и др.

Правила полетов характеризуются рядом признаков, позволяющих выделить их из всей совокупности правил, регламентирующих отношения, возникающие при организации, производстве и обеспечении полетов.

В основе первого признака лежат особенности *субъекта* правового регулирования. Ст.12 Чикагской конвенции говорит, что правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования, должны соблюдаться воздушными судами. Во время полета управление воздушным судном осуществляет пилот (летчик). В силу этого субъектами прав и обязанностей, предусмотренных правилами полетов и маневрирования, о которых идет речь в ст.12, являются пилоты (летчики). В настоящее время в стандартах Приложения 2 («Правила полетов») используются оба термина: воздушное судно и пилот. В Аэронавигационной комиссии ИКАО при разработке проекта нового текста Приложения была сделана попытка во всех стандартах в интересах единообразия применить только термин «воздушное судно». Однако от этого намерения пришлось отказаться, так как во многих случаях с заменой терминов текст соответствующего положения становился «чрезвычайно нескладным и трудно читаемым». В правилах полетов ИКАО поэтому для указания, кому они адресованы, по-прежнему применяются оба термина [115]. Правила, которые хотя и касаются в той или иной степени полетов и маневрирования воздушных судов, но не адресованы пилоту, не могут быть отнесены к сфере действия ст.12. Они предназначаются регулировать не полеты, а их обеспечение. В частности, в Приложение 6 к Чикагской конвенции включены стандарты и рекомендуемая практика, которые адресованы эксплуатантам воздушных судов и регулируют эксплуатацию воздушных судов. Стандарты и рекомендуемая практика,

определяющие организацию и порядок обслуживания воздушного движения и адресованные соответствующим органам обслуживания, находятся в Приложении 11 и т.д.

На воздушном судне может быть не один пилот, а два и более. В этом случае ответственность за обеспечение соблюдения правил полетов лежит на пилоте, который является командиром воздушного судна (пилотом-командиром) и как таковой руководит действиями всех остальных пилотов, входящих в состав летного экипажа воздушного судна. Соответствующий международный стандарт, включенный в Приложение 2 к Чикагской конвенции, сформулирован следующим образом: «Командир воздушного судна, независимо от того, осуществляет ли он управление воздушным судном или нет, несет ответственность за управление воздушным судном в соответствии с правилами полетов...» [116].

В гражданской авиации СССР командир воздушного судна назначается на каждом воздушном судне, выполняющем полеты. Им может быть только лицо, имеющее специальность пилота (летчика), а также подготовку и опыт, необходимые для самостоятельного управления воздушным судном данного типа. Он руководит всей деятельностью экипажа и обеспечивает соблюдение правил полетов (Воздушный кодекс Союза ССР. Ст.24).

Другой признак, характеризующий правила полетов, относится к *содержанию предусмотренных в них прав и обязанностей сторон правоотношения*. Правила полетов регулируют не всякую деятельность пилотов (командиров воздушных судов). По терминологии ст.12 Чикагской конвенции, к ним относятся лишь правила, «*касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов*», в отличие, например, от правил эксплуатации воздушного судна и его оборудования. Термин «маневрирование» расширяет сферу действия статьи за пределы собственно полета, под которым обычно понимается движение воздушного судна в воздухе. Маневрирование как особый вид движения, связанный с изменением направления, скорости и высоты, может осуществляться как в воздухе, так и на земле или, для гидросамолетов, по воде. В силу этого правила полетов регулируют действия пилота (командира воздушного судна) не только непосредственно в полете, но и при движении на площади аэродрома, именуемой «*площадью маневрирования*», которая используется для взлета, посадки и передвижения, связанного с взлетно-посадочными операциями. В отношении гидросамолетов площадью маневрирования в рассматриваемом смысле будет водная поверхность гидроаэродрома, которая предназначается для взлета, посадки и передвижения.

Основная масса правил полетов регулирует деятельность командира воздушного судна во время управления движением воздушного судна в воздухе и на земле (воде). Однако определенную часть действий, непосредственно связанных с выполняемым полетом, он совершает до и после окончания полета. Они касаются подготовки к полету: изучения аэронавигационной и метеорологической информации, составления и представления в орган обслуживания воздушного движения плана полета, получения разрешения на вылет и др. По окончании полета командир воздушного судна обязан известить об этом орган обслуживания. Признание норм, регулирующих указанные виды деятельности, правилами полетов вполне соответствует формулировке ст.12 Чикагской конвенции, говорящей о правилах и регламентах, «*касающихся полетов и маневрирования воздушных судов*».

Наконец, для правил полетов характерен еще один, третий признак. Они определяют права и обязанности командира воздушного судна как *участника воздушного движения*. Управляя воздушным судном, его командир руководствуется

многочисленными правилами. Они содержатся во многих документах: руководствах по летной эксплуатации воздушных судов, различных инструкциях, методических указаниях и др. Нисколько не умаляя значение этих документов для безопасности воздушного судна, следует признать, что не все включенные в них правила являются правилами полетов. Многие из них регулируют действия командира воздушного судна, связанные с эксплуатацией воздушного судна и его оборудования в процессе пилотирования, и как таковые к правилам полетов не относятся. Правила полетов предназначены регулировать лишь те отношения в сфере деятельности командира воздушного судна по его управлению, в которых он выступает как участник воздушного движения. В данном признаке находит свое выражение предназначение правил полетов: обеспечить безопасность не только данного конкретного воздушного судна, но и всех других воздушных судов – участников воздушного движения, равно как интересы государства и его граждан, которые затрагиваются воздушным движением, т.е. полетами и маневрированием воздушных судов как в воздухе, так и на земле.

Использование всех трех рассмотренных признаков в их совокупности позволяет выделить правила полетов, дать им соответствующее определение. Правила полетов – это совокупность специальных норм, регулирующих действия командира воздушного судна (пилота) как участника воздушного движения, связанные с полетом и маневрированием воздушного судна в воздухе и на земле, которые устанавливаются государством в интересах обеспечения безопасности полетов, а также защиты прав и интересов государства и его граждан, затрагиваемых полетами воздушных судов.

Безопасность полетов, обеспечение интересов государства и его граждан не являются специфическим признаком присущим только правилам полетов. На достижение этих целей в конечном счете направлены все правила, регулирующие деятельность авиации. В правилах же полетов в отличие от других правил они обеспечиваются командирами воздушных судов, соблюдением предусмотренных в них требований в отношении полетов и маневрирования воздушных судов.

Существует мнение, что введение в качестве интегральной части в приведенное определение указания на пилота (командира воздушного судна) как субъекта прав и обязанности, предусмотренных правилами полетов, ненужно и даже неправильно. Тем более что известны не только пилотируемые воздушные суда, но также суда беспилотные, на борту которых нет ни командира, ни других членов летного экипажа. Такой подход нашел свое отражение, в частности, в определении, помещенном в книге «Актуальные вопросы международного воздушного права». В ней указывается, что «под правилами полетов понимается совокупность специальных норм, устанавливающих порядок производства полетов на различных этапах полета и в различных природных и климатических условиях в целях обеспечения безопасности воздушных передвижений» [117]. Уточняя данное определение, его авторы, А.Н. Верещагин и Е.П. Попов, приводят перечень вопросов, которые регулируются правилами полетов. В их числе они называют систему эшелонирования воздушных судов, правила поддержания радиосвязи между воздушными судами и наземными пунктами авиадиспетчерской службы, правила выполнения полетов по трассам и в районе аэродрома и некоторые другие.

Определение, как можно видеть, не устанавливает круга лиц, обязанных выполнять правила полетов. В результате в одну группу объединяются правила, регламентирующие деятельность командиров воздушных судов и деятельность органов, обслуживающих воздушное движение, со всеми вытекающими из этого последствиями в отношении ответственности за их соблюдение. Так, системой

эшелонирования предусматривается рассредоточение воздушных судов в вертикальной и горизонтальной плоскостях. Выдерживание вертикальных интервалов обеспечивается командирами воздушных судов. Соответствующие нормы относятся к правилам полетов. Горизонтальное (продольное и боковое) эшелонирование между воздушными судами при полетах по правилам полетов по приборам обеспечивается органами обслуживания воздушного движения (ОВД). Интервалы горизонтального эшелонирования составляют 10, 20 и более км (в океаническом воздушном пространстве – от 90 до 120 морских миль). Они предусмотрены правилами обслуживания. Если их отнести к правилам полетов, то ответственность за их обеспечение должна быть возложена на командиров воздушных судов, хотя они самостоятельно определять и выдерживать такие интервалы ни визуально, ни с использованием бортового оборудования практически не в состоянии. Иначе решается вопрос при полетах по правилам визуальных полетов. Горизонтальное эшелонирование и расхождение воздушных судов в полете в этом случае обеспечиваются командирами воздушных судов и относятся к правилам полетов.

Система эшелонирования воздушных судов регулируется не только правилами полетов, но и правилами ОВД. Без указания в норме права субъекта предусмотренных в ней прав и обязанностей невозможно провести разграничение между правилами полетов и правилами ОВД, регулирующими деятельность лиц, осуществляющих самостоятельные функции в области производства полетов. В отношении полетов над открытым морем такой подход ведет к необоснованному расширению сферы действия ст.12 Чикагской конвенции, возлагая на государства регистрации воздушного судна обязательства, которые обеспечиваются государствами, обслуживающими воздушное движение, и которые государства регистрации практически выполнить не могут. В настоящее время интервалы горизонтального эшелонирования, устанавливаемые ИКАО, носят рекомендательный характер и практически определяются государствами, обеспечивающими обслуживание воздушного движения, с учетом технических возможностей назначенных им органов ОВД.

Аналогичные соображения следует высказать в отношении радиообмена между командирами воздушных судов и органами ОВД, правил выполнения полетов по воздушным трассам и по другим вопросам, отнесенным А.Н. Верещагиным и Е.П. Поповым к правилам полетов.

Что же касается полетов беспилотных воздушных судов, то они осуществляются в соответствии с установленными для них правилами полетов. Эти правила адресованы не пилоту, которого нет на воздушном судне, а лицам, его замещающим, которые с земли осуществляют запуск беспилотного воздушного судна, а если судно управляемое, то не только контролируют, но и управляют его полетом [118].

Движение воздушных судов, находящихся в полете, и движение воздушных судов на площади маневрирования аэродрома в своей совокупности составляют воздушное движение [119]. При выполнении полетов командиры воздушных судов осуществляют тесное взаимодействие с органами обслуживания воздушного движения. Они получают от органов ОВД данные относительно фактической и прогнозируемой погоды по маршруту полета, на основных и запасных аэродромах, о работе радиотехнических средств и другие сведения.

Полеты осуществляются нередко в сложных метеорологических условиях при ограниченной, а иногда (в облаках) нулевой видимости. Командиры воздушных судов практически во многих случаях не в состоянии обеспечить безопасные интервалы с

другими воздушными судами. Даже в условиях хорошей видимости, когда полет производится на большой высоте и высокой скорости, а это обычно для современных коммерческих авиалайнеров, существует реальная угроза, что командиры воздушных судов могут не заметить конфликтной ситуации, а если и заметят, то им может не хватить времени, чтобы правильно оценить воздушную обстановку, принять решение и выполнить нужный маневр. Введением в эксплуатацию сверхзвуковых воздушных судов вполне возможно, что два воздушных судна, летящие на встречных курсах, столкнутся и ни один из командиров даже не увидит другого воздушного судна, настолько скоротечным будет процесс их сближения. В настоящее время полеты воздушных судов без обеспечения со стороны органов ОВД фактически не производятся.

Полеты воздушных судов вместе с обеспечением полетов органами ОВД образуют определенную весьма сложную и динамичную систему, в которой функционирование всех элементов подчинено единой цели: обеспечению безопасности, эффективности и экономичности полетов. Воздушное движение как система характеризуется рядом специфических признаков. Прежде всего командиры воздушных судов, совершающие полеты, во взаимоотношениях друг с другом являются независимыми и равноправными участниками воздушного движения. Очень сложный характер носят их отношения с органами ОВД. С одной стороны, распоряжения органов ОВД в виде диспетчерского разрешения или указания обязательны для командиров воздушных судов, а с другой – окончательное решение относительно действий, связанных с выполнением полета, принимается командиром воздушного судна [120]. Соображения, связанные с безопасностью полетов, исключают возможность подчинения командиров воздушных судов органам ОВД. В условиях, когда это необходимо для безопасности воздушного судна, его командир может действовать самостоятельно с отступлением от полученных разрешений и указаний [121].

Сложность процессов, которыми характеризуются, с одной стороны, воздушное движение как совокупность полетов воздушных судов, а с другой – обслуживание этой совокупности полетов органами ОВД, предъявляет высокие требования к его управлению. Оно осуществляется посредством установления основанных на законе юридически обязательных правил поведения. Участники воздушного движения и его обслуживания – совместной для них сферы деятельности – подчиняются единой управляющей воле, согласованным системам правил, в которых эта воля выражается. Совершенно очевидно, что без четкого разграничения прав и обязанностей всех сторон, участвующих в воздушном движении и его обслуживании, трудно рассчитывать на обеспечение должного порядка в движении воздушных судов как в воздухе, так и на земле на площади маневрирования аэродрома. Это обстоятельство, между прочим, может служить еще одним аргументом в пользу разработки определения понятия «правила полетов», только теперь не с точки зрения обязательств государств, вытекающих из Чикагской конвенции 1944 г., а исходя из интересов нормального функционирования принятой в государстве системы воздушного движения и его обслуживания.

Управление процессами, присущими воздушному движению, значительно осложняется тем, что полетами воздушных судов затрагиваются многие жизненно важные интересы государства, в пределах которого они совершаются, а также личные и имущественные интересы граждан. Требуются определенные меры по обеспечению этих интересов, учет их в общем режиме правового регулирования полетов и обслуживания воздушного движения в стране. Кроме того, воздушные суда используются в государствах различными ведомствами для решения своих специфических задач, что связано в ряде случаев с особым порядком выполнения

полетов. Особенно существенны различия в регулировании полетов военной и гражданской авиации. Указанные обстоятельства, привели к тому, что в процессе правового регулирования полетов и их обеспечения с необходимостью участвуют в пределах своей компетенции многие органы государственного управления.

Для правового регулирования полетов воздушных судов характерна множественность нормативных актов, содержащих правила полетов. Они имеют статус законов и изданных на их основе подзаконных актов, обязательных для всей авиации или только для ее отдельных видов.

В Советском Союзе полеты воздушных судов регулируются на уровне закона Воздушным кодексом Союза ССР. Предусмотренные в ВК правила полетов (главы V и VI) очерчивают общие контуры правового режима, закрепляют основные положения, определяющие требования к полетам в воздушном пространстве СССР всех воздушных судов независимо от их ведомственной принадлежности. Это прежде всего правила, определяющие условия допуска воздушного судна к полету, порядок предоставления разрешения на вылет, ограничения и запрещения полетов и др. В числе нормативных подзаконных актов, регулирующих полеты всей авиации, Воздушный кодекс называет Основные правила полетов в воздушном пространстве СССР (ст.2). Правила, наставления, инструкции и другие нормативные акты, обязательные для министерств, государственных комитетов, ведомств, предприятий, учреждений, организаций и граждан, регулирующие полеты гражданских воздушных судов, издает в пределах своей компетенции Министерство гражданской авиации СССР (ст.6). Среди них основным документом, содержащим правила полетов гражданских воздушных судов, является Наставление по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА). Издание некоторых правил полетов, в частности регулирующих подготовку к полетам и определяющих круг лиц, ответственных за подготовку, Воздушный кодекс относит к компетенции министерств, государственных комитетов и ведомств, имеющих воздушные суда (ст.40). В рамках единого правового режима, определяемого Воздушным кодексом СССР, подобная, неизбежная в условиях гражданской авиации, множественность нормативных актов, издаваемых различными органами государственного управления в пределах установленной для них компетенции, позволяет гибко и оперативно учитывать особенности, характерные для полетов авиации различных ведомств, без ущерба для безопасности, эффективности и экономичности полетов всей авиации в масштабе страны.

Правила полетов по характеру регулируемых отношений и методу регулирования относятся к нормам административного права, которые представляют собой установленные государством обязательные правила поведения в определенных условиях, без регулирующего воздействия которых невозможно представить себе четкий и объективно правильный процесс управления, упорядоченность во всех его звеньях, координацию действий [122].

Органы государственного управления в пределах своей компетенции, определяемой законом, издают правила полетов и через их посредство оказывают организующее воздействие на отношения, возникающие при выполнении полетов. Правила полетов по своей природе являются юридическими актами, содержащими обязательные для командиров воздушных судов нормативные предписания. В них государство, реализуя свои властные полномочия, определяет права и обязанности командиров воздушных судов, порядок их действия в конкретно складывающихся условиях полета. Командиры воздушных судов, осуществляя полеты, подчиняются единой управляющей воле, ее организующему воздействию, направленному на упорядочение воздушного движения в стране, обеспечение его безопасности,

эффективности и экономичности. Они не подчинены друг другу, не подчинены также органам ОВД, но для всех их в равной мере обязательен закон и правила полетов, которые приняты на его основе компетентными органами государственного управления.

Властно организующий характер управленческого процесса в сфере производства полетов накладывает свой отпечаток на содержание правил полетов. Подавляющее большинство правил полетов носит императивный характер, в них содержатся обязательные предписания должного поведения, нарушение их влечет ответственность перед государством. Усмотрение допускается лишь в ограниченных пределах в интересах безопасности воздушного судна, поскольку предугадать все возможные действия, которые требуются в той или иной ситуации, просто невозможно. Отступление от правил полетов – крайняя мера, к которой может прибегнуть командир воздушного судна. Воздушный кодекс СССР, разрешая командиру воздушного судна отступать от плана полета, указаний органа управления воздушным движением и полетного задания в случае явной угрозы безопасности полета, а также в целях спасания жизни людей, находящихся на борту воздушного судна, одновременно говорит, что он должен делать это по возможности в соответствии с установленными правилами полетов (ст.25, п.1).

Для осуществления международных воздушных сообщений важное значение имеет единообразие правил полетов, которые принимаются и соответственно действуют в пределах национальной территории государств. Реализация полученного разрешения на международный полет была бы исключительно затруднена, а безопасность воздушного судна находилась бы под постоянной угрозой если бы в каждом государстве действовали правила, существенно отличающиеся от правил других государств. Не случайно Чикагская конвенция наряду с общим обязательством государств сотрудничать в обеспечении единообразия правил, стандартов, процедур и организации «по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее» (ст.37), дополнительно содержит аналогичное положение, касающееся специально правил полетов. Каждое договаривающееся государство обязалось поддерживать максимально возможное единообразие своих собственных правил полетов и правил, устанавливаемых время от времени на основании Чикагской конвенции (ст.12).

Правила полетов, определяемые ИКАО, содержатся в Приложении 2 к Чикагской конвенции. Принимая в 1948 г. текст Приложения, Совет ИКАО записал в своей резолюции, что «Приложение „Правила полетов“ устанавливает правила, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов в соответствии со смыслом ст.12 Конвенции...» [123]. Однако, оценивая значение данного постановления, следует иметь в виду, что оно носит лишь информативный характер. Дело в том, что Совет ИКАО, как вытекает из текста Чикагской конвенции, не имеет полномочий определять, какие правила в смысле ст.12 Конвенции касаются полетов и маневрирования воздушных судов. Такие полномочия были бы равнозначны праву на официальное толкование ст.12. В соответствии с Чикагской конвенцией Совет ИКАО принимает международные стандарты, рекомендуемую практику, именует их для удобства Приложениями к Конвенции, и уведомляет все договаривающиеся государства о принятых мерах (п.«1» ст.54). На этом его функции в данной области заканчиваются. Стандарты и рекомендуемая практика, содержащие правила полетов, принимаются общим порядком и, как вытекает из смысла Конвенции, признаются правилами полетов в силу своего содержания, заключенных в них требований, а не по решению Совета ИКАО. В соответствии с этим сам по себе факт включения того или иного стандарта в Приложение 2 не превращает его автоматически в правило полетов

в смысле ст.12 Чикагской конвенции. В частности, содержащееся в Приложении 2 правило, которое требует, чтобы для полетов по правилам полетов по приборам на воздушных судах устанавливались соответствующие приборы и навигационное оборудование, необходимые для выполнения полетов по маршруту (п.5.1.1), представляется не относящимся к правилам полетов, поскольку регулирует не полеты воздушных судов, а формулирует требование в отношении их оборудования [124].

Правила полетов содержатся еще в двух документах ИКАО, известных под названием «Процедуры аэронавигационного обслуживания – Правила полетов и обслуживания воздушного движения» [125] и «Региональные дополнительные процедуры» [126].

Хотя Чикагская конвенция оставляет использование в национальном законодательстве стандартов, рекомендуемой практики и процедур на усмотрение договаривающихся государств (ст.37), разработанные ИКАО правила оказали очень большое влияние на формулирование действующих в государствах правил полетов [127]. Расхождение между правилами ИКАО и национальными правилами сведено практически к допустимому минимуму. Но такие расхождения есть и на современном этапе неизбежны, что фактически признано ИКАО. Многие стандарты Приложения 2 к Чикагской конвенции содержат оговорку: если иное не установлено полномочным органом государства [128].

На страницах специальной и юридической литературы нередко высказывается сожаление, что Чикагская конвенция не предусматривает более радикальных мер по обеспечению в глобальном масштабе единообразия национальных правил, регламентирующих производство полетов. Собственно, все предложения, связанные с расширением сферы действия ст.12 Чикагской конвенции, о которых говорилось в связи с определением понятия «правила полетов», отражают желание соответствующих авторов обеспечить достижение именно такой цели [129]. Для определения правомерности таких высказываний и соответственно определения степени возможного в обеспечении единообразия, которое зависит не только от технических, но и от юридических факторов, важное значение имеет правовой анализ содержания правил полетов. Без такого анализа не могут быть поняты многие действия государств, относящиеся к регулированию производства полетов и обслуживания воздушного движения.

Приложение 2 к Чикагской конвенции классифицирует правила полетов на три вида: общие правила, правила визуальных полетов (ПВП) и правила полетов по приборам (ППП). При этом общие правила распространяются на два последних вида. Как записано в Приложении, «управление воздушным судном как в полете, так и на площади маневрирования осуществляется в соответствии с общими правилами, а в полете, кроме того, в соответствии: (a) с правилами визуальных полетов или (b) с правилами полетов по приборам» (п.2.2). Такое деление правил представляет несомненные удобства для их практического применения, однако для юридического анализа при исследовании обязательств государств, предусмотренных Чикагской конвенцией, более целесообразна их классификация по характеру регулируемых отношений. С этой точки зрения могут быть выделены следующие группы правил полетов:

- правила полетов, регулирующие отношения между командирами воздушных судов – участниками воздушного движения;
- правила полетов, регулирующие отношения командиров воздушных судов с органами ОВД;

– правила полетов, устанавливающие запреты и ограничения на определенные действия командиров воздушных судов для защиты охраняемых государством интересов.

Правила полетов, регулирующие отношения между командирами воздушных судов, если говорить об их основном назначении, имеют целью предотвращение столкновений воздушных судов, которое обеспечивается непосредственно действиями их командиров, безотносительно к действиям органов ОВД, и должно соблюдаться при выполнении любого полета: по ПВП и ППП. К этой группе относятся правила, ориентированные на обеспечение своевременного обнаружения потенциальной угрозы опасного сближения и столкновения и их предупреждение. Особо важное значение имеют правила, регулирующие расхождение воздушных судов в полете, а также при их передвижении по площади маневрирования аэродрома или по воде (для гидросамолетов). Своеобразие правил расхождения состоит в том, что закрепленные в них права и обязанности возникают у командиров только при сближении воздушных судов. Причем конкретное содержание этих прав и обязанностей определяется в зависимости от местоположения, которое занимают воздушные суда относительно друг друга, а в некоторых случаях и от типа сближающихся воздушных судов. Одному из воздушных судов предоставляется право первоочередности, и оно может сохранять свой курс и скорость полета без изменения, другое обязано уступить путь. В частности, при сближении на пересекающихся курсах уступает путь воздушное судно, имеющее «помеху справа».

При обгоне правом первоочередности всегда пользуется обгоняемое воздушное судно и т.д. [130].

При выполнении полетов между воздушными судами нет прямой радиосвязи, их командиры практически могут лишь предположительно судить о характере полета и маневрах, которые выполняются находящимися вблизи воздушными судами. Это обстоятельство обуславливает потребность в единообразии действий командиров воздушных судов, в четком закреплении их взаимных прав и обязанностей непосредственно в самих правилах, содержащих предписания действовать в каждой конкретной ситуации строго определенным образом. В интересах безопасности полетов при международных воздушных сообщениях обеспечение единообразия национальных правил, относящихся к данной группе, правилами ИКАО представляется не только желательным, но и необходимым.

Правила полетов, регулирующие отношения командиров воздушных судов с органами ОВД, определяют действия пилотов, связанные с установлением и поддержанием отношений с органами ОВД, их права и обязанности при различных видах обслуживания.

Правила полетов исходят из принципа основной ответственности командира за безопасность воздушного судна. Он отвечает за управление воздушным судном в соответствии с правилами полетов и в тот период, когда им командует, как сказано в документах ИКАО, «пользуется исключительным правом распоряжаться воздушным судном и принимать окончательные решения» [131]. Данное правило в национальном законодательстве и регламентах многих стран воспроизводится почти дословно в формулировке ИКАО.

Нормативные акты гражданской авиации СССР не используют таких категорических выражений, как «исключительное право», «основная ответственность». Но это не означает, что они исходят из какого-либо другого принципа. НПП ГА-85, определяя права и обязанности командира воздушного судна, возлагает на него основную ответственность за безопасность. В Наставлении записано: «Командир воздушного

судна несет ответственность за ...безопасный исход каждого полета и выполнение задания на полет независимо от того, пилотирует ли он воздушное судно лично или передал управление второму пилоту» [132]. Командир воздушного судна имеет право «принимать решение и действовать в соответствии со сложившейся обстановкой независимо от указания органа управления воздушного движения (УВД) в тех случаях, когда эти указания создают угрозу безопасности полета» [133].

Характер и объем взаимодействия командира воздушного судна с органом ОВД определяются двумя факторами: во-первых, правилами, в соответствии с которыми выполняется полет, и, во-вторых, видом обслуживания.

Как известно, стандарты ИКАО предусматривают два основных вида правил полетов: правила визуальных полетов и правила полетов по приборам. В основании ПВП лежит принцип: «вижу и меня видят» («seeandtobeseen»). При полетах по ПВП выдерживание безопасных интервалов (предотвращение столкновений) между воздушными судами в полете и на площади маневрирования аэродрома обеспечивается командирами воздушных судов посредством визуального наблюдения за воздушными судами, находящимися в районе их движения. Совершенно очевидно, что как пилотирование воздушного судна в условиях визуального полета, так и своевременное обнаружение опасного сближения с другим судном возможны лишь при видимости не хуже установленного минимума, а безопасное расхождение – только при наличии времени, достаточного для выполнения соответствующего маневра с учетом скорости сближения воздушных судов. Правила полетов поэтому предусматривают в отношении применения ПВП ограничения, связанные с метеоусловиями, временем суток, скоростью полета и другими факторами. При отсутствии условий для полетов по ПВП полеты должны производиться по ППП.

Следует отметить, что применительно к стандартам, определяющим условия, в которых допускаются полеты по ПВП, зафиксировано наибольшее число расхождений национальных правил с правилами ИКАО [134]. Возможности выполнения полетов по ПВП зависят от многих факторов: рельефа местности и географической среды в целом, плотности и интенсивности полетов в стране, типов используемых воздушных судов и т.д. Характер этих факторов в разных странах неодинаков, различны и ограничения в применении ПВП.

В воздушном пространстве СССР полеты по ПВП выполняются только в нижнем воздушном пространстве (до высоты 6100 м); днем, а в полярных районах (выше 60-й параллели) и в сумерки; воздушными судами с истинной скоростью полета не более 550 км/ч; при метеорологических условиях, когда видимость, высота нижней границы облаков над наивысшей точкой рельефа местности, а также вертикальное расстояние от воздушного судна до нижней границы облаков соответствуют минимумам, установленным с учетом рельефа местности и скорости полета [135].

Согласно документам ИКАО, воздушным судам, выполняющим полеты, предоставляются следующие виды обслуживания воздушного движения, различающиеся не только по форме, но и по объему предоставляемых услуг: полетно-информационное, консультативное и диспетчерское [136].

При производстве полетов в воздушном пространстве, где обеспечивается только полетно-информационное обслуживание (в так называемом неконтролируемом воздушном пространстве), отношения командира воздушного судна с органами ОВД в основном ограничиваются получением информации, касающейся выполняемого полета. Здесь принцип основной ответственности командира за безопасность воздушного судна выражен наиболее полно и отчетливо. Он самостоятельно решает

все вопросы, связанные с выполнением полета, а также предотвращением столкновения с другими воздушными судами. Причем решение вопроса о необходимости установления отношений между командирами воздушных судов и органами ОВД документы ИКАО вообще оставляют на усмотрение государств, органы которых обеспечивают обслуживание [137].

Консультативное обслуживание в дополнение к полетно-информационному предусматривает обеспечение командира воздушного судна информацией о воздушных судах, находящихся в консультативном воздушном пространстве, и рекомендациями, относящимися к выполнению полета. Ответственность за безопасность воздушного судна и предотвращение столкновений с другими воздушными судами, как и при полетно-информационном обслуживании, лежит на командире воздушного судна. В Приложении 2 не содержится стандартов, определяющих действия командиров воздушных судов при консультативном обслуживании [138]. Полетная информация и консультации, предоставляемые органами ОВД, не относятся к числу предписаний, имеющих для командира воздушного судна юридически обязательный характер.

При диспетчерском обслуживании, которое обеспечивается в определяемых с целью такого обслуживания районах (зонах) воздушного пространства и аэродромах, установление соответствующих отношений с органами ОВД для командира воздушного судна обязательно. Он должен до вылета представить в орган ОВД план полета и получить от него диспетчерское разрешение. На протяжении всего полета он обязан поддерживать с органом ОВД постоянную двухстороннюю радиосвязь, докладывать о своем местонахождении, времени и высоте пролета над установленными контрольными пунктами и т.д. Всякие изменения плана полета и диспетчерского разрешения как до, так и во время полета подлежат предварительному согласованию с органом ОВД. Инициатором внесения изменений в план полета может выступить не только командир воздушного судна, но и орган ОВД. Такая необходимость возникает всякий раз, когда требуется вмешательство органа ОВД для обеспечения безопасных интервалов между воздушными судами, находящимися в пределах контролируемого им пространства. Диспетчерские разрешения и указания имеют для командира воздушного судна юридически обязательный характер.

Обязанности, возлагаемые на командира воздушного судна при диспетчерском обслуживании, не противоречат принципу его основной ответственности за безопасность воздушного судна. Хотя диспетчерское разрешение следует по времени за представлением плана полета, а его выполнение обязательно для командира воздушного судна, тем не менее право принимать окончательное решение принадлежит командиру воздушного судна.

Орган ОВД решает ограниченный круг вопросов, связанных с обслуживанием воздушного движения. Выполняя свои функции, он исходит из реально складывающейся воздушной и метеорологической обстановки в районе полета и на аэродромах. Для командира, управляющего полетом воздушного судна, диспетчерское разрешение – лишь один из факторов, который он обязан учитывать при управлении. Он должен учитывать также другие факторы, связанные с условиями и возможностью пилотирования, которые могут иметь определяющее значение для благополучного завершения полета, но о которых, однако, орган ОВД может не знать. В соответствии с этим правила полетов предусматривают право командира воздушного судна во всех случаях, когда он считает, что полученное диспетчерское разрешение (указание) противоречит безопасности полета, запрашивать новое диспетчерское разрешение [139]. При возникновении аварийной ситуации, требующей немедленных действий, он может отступить от плана полета и

диспетчерского разрешения (указания) самостоятельно, без предварительного согласования с органом ОВД, а лишь с последующим уведомлением его о предпринятых действиях и о том, что эти действия связаны с чрезвычайной ситуацией [140].

В воздушном пространстве СССР всем воздушным судам, выполняющим полеты по ПВП и ППП, предоставляется обслуживание в виде управления воздушным движением (УВД), которое в комплексе решает задачи, возлагаемые на диспетчерское, полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение. Полеты воздушных судов, согласно Воздушному кодексу СССР, могут производиться только при наличии разрешения на вылет, полученного от органа УВД (ст.42). Во время полета командир воздушного судна обязан поддерживать постоянную радиосвязь с органом УВД (ст.54). Отступление от плана полета допускается лишь с разрешения органа УВД (ст.42). В то же время, в соответствии с принципом основной ответственности командира за безопасность воздушного судна ему принадлежит право принимать окончательное решение о вылете, полете и посадке воздушного судна, а также о прекращении полета и возвращении в пункт вылета или вынужденной посадке. В случае явной угрозы безопасности полета, а также в целях спасания жизни людей, находящихся на борту судна, он может принимать такое решение с отступлением от плана полета и указаний органа УВД (п.1 ст.25).

Правила полетов, объединенные в рассматриваемую группу, в силу своего предназначения регулировать отношения командира воздушного судна с органами ОВД должны учитывать установленную в государстве систему обслуживания воздушного движения и действующие правила обслуживания. Это обстоятельство обуславливает с неизбежностью наличие определенных расхождений между национальными правилами полетов, которые принимаются государствами. Возможность таких расхождений находит прямое подтверждение в Приложении 2 к Чикагской конвенции, во многих стандартах которого предусматривается право полномочных органов государств устанавливать требования, отличные от определяемых в соответствующем стандарте.

Группа правил полетов, устанавливающих запреты и ограничения, охватывает разнородные по своему содержанию правила, которые, регулируя деятельность командиров воздушных судов, предусматривают запреты и ограничения на определенные действия в целях обеспечения не только безопасности данного воздушного судна или других воздушных судов, но также защищаемых государством прав и интересов, находящихся за пределами воздушного движения. Относящиеся к данной группе правила не обязательно формулируются в форме прямого запрета или ограничения. Они могут вытекать из предписанной нормой порядка, который должен соблюдать командир при управлении воздушным судном.

Особое место в этой группе занимают правила, нарушение которых может быть объективно связано с посягательством на жизненно важные интересы страны, ее внешнюю безопасность и обороноспособность. К числу таких правил относятся правила, касающиеся запретных зон и зон ограничения полетов, порядка пересечения государственной границы и полетов в приграничной полосе, и некоторые другие, связанные с соблюдением установленного в государстве правового режима использования национального воздушного пространства.

Для целей обеспечения безопасности полетов, а также предотвращения ущерба людям и имуществу на земле важное значение имеют правила, определяющие минимально допустимую высоту для полетов воздушных судов, ниже которой полеты

запрещаются. Фактически минимальная высота полета – это компромисс между требованием безопасности и обеспечением наиболее широкого применения воздушных судов для транспортных перевозок и иных целей. Минимальная высота полета повышается, если полет производится над густонаселенными районами городов, над поселками, а также скоплениями людей вне помещений. Из ограничений, предусмотренных правилами ИКАО, можно назвать запрещение без соответствующего разрешения производить сбрасывание или разбрызгивание чего-либо с воздушного судна; буксировку другого воздушного судна или каких-либо предметов; спуск с парашютом, кроме аварийного спуска; выполнение фигурных полетов и др. [141].

Как можно видеть, данная группа правил полетов, как и предыдущая, тесно связана с общим правовым режимом использования воздушного пространства страны, что обуславливает возможность, а в ряде случаев неизбежность отступления от правил, рекомендуемых ИКАО-Документы ИКАО предусматривают лишь основные правила, регулирующие деятельность командиров воздушных судов. Нормативные акты государств обычно содержат более подробную и детальную регламентацию, нежели Приложение 2 к Чикагской конвенции. В них содержатся не только общие положения, но и конкретные предписания относительно действий, которые обязан совершать командир воздушного судна в соответствующих условиях полета. Они регулируют отношения между командирами воздушных судов, взаимодействие командиров с органами ОВД, обеспечивают защиту прав и интересов, затрагиваемых полетами воздушных судов. Закрепляя права и обязанности командира воздушного судна, правила полетов определяют его место в общей системе полетов и их обслуживании, а также ту роль, которая принадлежит ему в обеспечении безопасности воздушных судов.

2. Порядок воздушных передвижений в пределах суверенного воздушного пространства

Современное международное воздушное право не содержит каких-либо положений, прямо предписывающих государству порядок влета на его территорию или вылета с его территории воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях. Общеизвестно, что вопросы установления такого порядка относятся к области внутренней компетенции государства, вытекающей из его полного и исключительного суверенитета.

Из признания этого факта исходит Чикагская конвенция 1944 г. В соответствии со ст.11 этой Конвенции (Применение правил о воздушных передвижениях) «законы и правила» государства, «касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной авионавигации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах его территории, применяются к воздушным судам всех Договаривающихся государств без различия их национальности и соблюдаются такими воздушными судами при прибытии, убытии или во время пребывания в пределах территории этого государства».

Таким образом, государства – участники Конвенции отказались от выработки одинаковых, единообразных правил в данной области. Это вызвано серьезными причинами экономического, политического, военного и технического порядка, в силу которых чрезвычайно трудно добиться унификации норм в рассматриваемом вопросе. Можно отметить лишь тенденцию к сближению национальных правил полетов, которые в полной мере, видимо, никогда не станут единообразными.

Поэтому при международных полетах необходимо знание не только правил «своего государства» (до полета к его границе, при вылете и после ее пересечения при возвращении), но и правил иностранного государства, публикуемых в сборниках аэронавигационной информации всеми странами. В таком случае воздушное судно, совершающее международный полет, обязано соблюдать правила, установленные государством пролета. Это требование и содержится в ст.11 Чикагской конвенции, согласно которой «законы и правила» государства о допуске на его территорию или убытии с его территории воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях, «применяются к воздушным судам» других государств. В свою очередь, эти законы и правила в обязательном порядке «соблюдаются такими воздушными судами» при влете или вылете с территории этого государства.

По своему значению указанное положение Чикагской конвенции отражает взаимодействие национальных систем права. В соответствии с этим государства взаимно признают законы каждой из стран, регулирующие полеты воздушных судов в суверенном воздушном пространстве, и обязуются принимать меры к тому, чтобы эти законы соблюдались при международных полетах воздушных судов их регистрации в пределах территории других государств.

Указанное взаимодействие проявляется также в нормах двусторонних соглашений о воздушном сообщении. В них стороны этих соглашений оговаривают вопросы применимости своих законов к воздушным судам друг друга, вырабатывают сбалансированные решения, касающиеся применения национальных законов о влете и вылете.

Помимо этого, ст.11 обозначает наиболее общий круг законов, распространяющихся на область международных воздушных передвижений в пределах государственной территории. К ним относятся:

- а) законы и правила, регулирующие допуск иностранных воздушных судов в пределы суверенного воздушного пространства;
- б) законы и правила, определяющие порядок и условия навигации воздушных судов, совершающих международные полеты;
- в) законы и правила, регулирующие вылет воздушных судов за пределы государственной территории.

Действие этих законов и правил распространяется на все иностранные воздушные суда, прибывающие на территорию конкретного государства. В своей совокупности они отражают характер его юрисдикции, осуществляемой им в отношении воздушных судов, зарегистрированных в других государствах. Это означает, что иностранное воздушное судно должно подчиняться не только законам о влете и вылете, но и органам исполнительной власти, непосредственно осуществляющим контроль и управление воздушным движением, и, если потребуется, судебным и иным органам государства.

Таким образом, механизм правового регулирования международных полетов, согласно юридической формуле ст.11 Чикагской конвенции, имеет несколько значений. Отсылая к национальным законам и правилам о влете и вылете, Чикагская конвенция совершенно однозначно определяет, что в своих взаимоотношениях по поводу влета и вылета воздушных судов государства должны руководствоваться национальными законами и правилами на основе принципа взаимодействия национальных правовых систем. По этой причине вопросы допуска и вылета воздушных судов, совершающих международные полеты, должны освещаться путем анализа этих законов и правил.

Допуск иностранных воздушных судов в пределы государственной территории обуславливается выполнением целого ряда требований, установленных в национальном законодательстве государств. Каждое государство обязано уважать суверенное право всех других государств осуществлять свои внешние связи посредством использования воздушных судов. Но одновременно с этим ни одно государство не допускает влета таких воздушных судов без соответствующего разрешения.

Если же иностранное воздушное судно совершает полет в пределах суверенной территории без разрешения соответствующего государства, то последнее имеет право пресечь незаконный полет в случае неподчинения иностранного воздушного судна указаниям компетентных органов совершить посадку в указанном месте либо после посадки воздушного судна-нарушителя произвести расследование и привлечь виновных в незаконном полете лиц к уголовной или административной ответственности.

Как правило, закон определяет два основания выполнения полета иностранным воздушным судном в пределах национального воздушного пространства – это международный договор или, если такового нет, специальное разрешение, предоставляющее право на совершение полета. Именно из этого исходит Воздушный кодекс СССР [142], а также законы других государств [143].

Заключение международного договора – важный, но не завершающий этап для начала осуществления международных полетов между заинтересованными государствами. Чтобы разрешение на такие полеты вступило в силу, необходимо выполнить целый ряд условий, оговоренных как в международном соглашении, так и в национальном законе.

Чикагская конвенция 1944 г. содержит весьма незначительное число норм, относящихся к условиям выполнения полетов в пределах государственной территории. К ним относятся прежде всего положения ст. 12 о том, что каждое государство обязано принимать меры для обеспечения того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полет или маневрирование в пределах его территории, а также каждое воздушное судно, несущее его национальный знак, где бы такое судно ни находилось, соблюдало действующие в данном месте правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов. К условиям, влияющим на характер и саму возможность выполнения рассматриваемых нами полетов, относятся такие требования, как соблюдение режима запретных зон (ст.9), правил посадки в назначенном аэропорту с целью прохождения таможенного и иного контроля (ст.10), соблюдение административных формальностей в аэропортах (ст.13), предотвращение распространения болезней посредством аэронавигации (ст.14), досмотр воздушных судов (ст.16), регистрация не более чем в одном государстве (ст.18), обязательное наличие на воздушном судне установленных знаков (ст.20) и документации (ст.29) и др.

Ряд условий предусматривается в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении. Обычно в них указывается, что «каждая Договаривающаяся сторона будет иметь право назначить для эксплуатации договорных линий по установленным маршрутам авиапредприятие». Осуществляя свое право, каждая сторона соглашения назначает свое национальное авиапредприятие для полетов по международным авиалиниям. Причем это еще не означает, что такие полеты назначенное авиапредприятие обязательно осуществляет на практике. В частности, национальная авиакомпания Республики Сингапур полеты в СССР не осуществляет, хотя самолеты Аэрофлота выполняют в Сингапур регулярные рейсы [144]. Точно так

же не совершают полеты в СССР национальные авиакомпании Бангладеш [145], Бирмы [146], Иордании [147], Марокко и других стран, с которыми Советский Союз заключил соглашения о воздушном сообщении.

Все это свидетельствует о том, что государство может и не воспользоваться правом на полеты в другую страну, хотя оно ему и предоставлено международным соглашением.

После назначения авиапредприятия для полетов по договорным линиям государство должно сообщить об этом в письменной форме другой стороне соглашения. По получении такого уведомления соответствующее государство должно без промедления предоставить иностранному назначенному авиапредприятию разрешение на полеты. Однако получение разрешения на полеты не всегда еще означает, что полеты могут начаться. Если в двустороннем соглашении не оговорены вопросы расписания, тарифов и т.п., то они требуют специального рассмотрения сторонами соглашения, и лишь после этого стороны приступают к осуществлению полетов.

Встречаются такие случаи, когда эксплуатация договорных линий возлагается на государственный орган, который затем назначает для этой цели свое авиапредприятие. Так, в соответствии с соглашением о воздушном сообщении между Советским Союзом и Демократической Республикой Вьетнам от 18 марта 1969 г. советской стороной эксплуатация договорных линий была возложена на Министерство гражданской авиации СССР, а вьетнамской – на Управление гражданской авиации ДРВ. Для непосредственной эксплуатации договорных линий этими государственными органами назначены свои предприятия [148].

Кроме того, известны примеры, говорящие о том, что, несмотря на наличие соглашения о воздушном сообщении, полеты по договорным линиям не начинаются до тех пор, пока на это не дано специального эксплуатационного разрешения со стороны национального ведомства гражданской авиации. В частности, полеты в США любой назначенной авиакомпании могут начаться только с момента получения ею указанного разрешения, которое до недавнего времени выдавалось Советом гражданской авиации США [149]. Иной порядок действует в Советском Союзе. С момента вступления соглашения о воздушном сообщении в силу разрешаются и полеты по договорным линиям. В таком случае дополнительного разрешения со стороны Министерства гражданской авиации не требуется (что не исключает необходимости получения диспетчерского разрешения на конкретный полет).

Двусторонние соглашения о воздушном сообщении, за редким исключением, носят бессрочный характер. Поэтому выдаваемые на их основе разрешения на полеты воздушных судов иностранного авиапредприятия действуют фактически бессрочно, если только договор не денонсирован или не приостановлен одной из его сторон. Это касается в основном регулярных полетов. Разрешения на разовые (нерегулярные) полеты действуют на строго определенный период, выдаются для выполнения одного или более полетов.

Любые разрешения на полеты выдаются специально на то уполномоченными органами государства. Так, согласно Воздушному кодексу СССР, таким органом является Министерство гражданской авиации, которое имеет право разрешать полеты как советских, так и иностранных гражданских воздушных судов, осуществляющих международные полеты [150]. В практике других государств эти вопросы также решаются специальными органами государства, во Франции – министерством иностранных дел [151], в Болгарии – министерством транспорта [152] и т.п.

До начала осуществления международных полетов между государствами в установленные в национальном законодательстве сроки необходимо заранее получить от специального органа государства разрешение на полеты. Применительно как к регулярным, так и к нерегулярным полетам национальные правила весьма по-разному определяют эти сроки. Например, согласно законам и правилам Болгарии, при открытии новой регулярной линии с пролетом над ее территорией по установленным международным воздушным трассам разрешение на полеты выдается за 15 дней; при открытии новой регулярной линии в некоммерческих или технических целях разрешение выдается за 30 дней; при открытии новой регулярной линии в коммерческих целях такие разрешения необходимо получить за 60 дней. Что касается нерегулярных полетов, то для отдельных или серии чартерных полетов с транзитом через болгарскую территорию, равно как и для отдельных или серии чартерных полетов с посадкой в международном аэропорту, разрешения выдаются за 2 дня; для любой серии (до четырех) чартерных полетов с посадкой в международном аэропорту – за 30 дней [153].

По законам других государств сроки получения разрешений на выполнение регулярных или нерегулярных полетов устанавливаются несколько иначе. Для полетов по Новой регулярной линии над территорией ГДР разрешение необходимо получить за 30 дней, для серии нерегулярных полетов разрешение выдается за 15 дней. В остальных случаях на серию свыше трех полетов – за 72 часа, менее трех полетов – за 48 часов [154].

Национальное законодательство не ограничивается регулированием только вопросов допуска иностранных воздушных судов в пределы территории государства. Определенный порядок устанавливается государством и в отношении пересечения *государственных воздушных границ*, следования над его территорией, Прибытия и убытия иностранных воздушных судов из международных аэропортов.

Юридическое территориальное единство суверенного воздушного пространства с нижележащей государственной территорией означает, что они имеют общие границы, проходящие по вертикали. Поверхность, образованная движением вертикали вдоль линии сухопутной и водной границ в воздушном пространстве, составляет воздушную государственную границу [155]. Эта вертикаль проходит по установленным на суше характерным точкам и линиям рельефа или ясно видимым ориентирам, на море – по внешнему пределу территориальных вод, на судоходных реках – по соответствующим ориентирам.

Установленная на суше и на водной территории в соответствии с международными соглашениями линия государственной границы должна строго соблюдаться. Она не подлежит и не может быть произвольно изменена какой-либо стороной. Всякое изменение линии границы на местности, даже самое небольшое, возможно лишь по взаимному соглашению сторон. Попытки одностороннего изменения линии границы являются нарушением современного международного права, и в частности таких его основных принципов, как суверенное равенство, неприкосновенность и целостность государственной территории [156]. Сказанное полностью относится к государственным воздушным границам, которые определяют пределы действия власти государства, подчинения суверенитету его воздушного пространства. Любая попытка претендовать на какое-либо право на беспрепятственное проникновение в суверенное воздушное пространство есть недопустимое посягательство на суверенитет государства, на неприкосновенность его государственных воздушных границ. Взаимное уважение неприкосновенности границ, их нерушимость – один из важнейших принципов современного международного права [157]. Этот принцип является производным от принципа территориальной целостности и

неприкосновенности государственной территории. Применительно к теме настоящего исследования в соответствии с этим принципом государства должны:

- уважать неприкосновенность государственных воздушных границ, в том числе не совершать вторжение (несанкционированный влет) в пределы суверенного воздушного пространства иностранного государства;
- не предоставлять свою воздушную территорию для осуществления действий, несовместимых с целями и принципами Устава ООН.

Для обеспечения неприкосновенности государственных воздушных границ государство устанавливает определенный режим пересечения границ его суверенного воздушного пространства иностранными воздушными судами.

Согласно Закону о Государственной границе СССР, воздушные суда пересекают Государственную границу СССР в специально выделенных воздушных коридорах перелета в соответствии с этим законом, другими актами законодательства Союза ССР, а также правилами, издаваемыми советскими компетентными органами и публикуемыми в «Сборнике аэронавигационной информации» (ст.9) [158]. Пролет Государственной границы СССР вне воздушных коридоров допускается только по разрешению советских компетентных органов по уважительным причинам (возникновение аварийной обстановки на борту воздушного судна, ухудшение метеорологических условий и т.п.).

Пересечение государственных границ СССР по выделенным воздушным коридорам советскими и иностранными воздушными судами выполняется под контролем органов управления воздушного движения (УВД) и на эшелонах (высотах), специально установленных для таких полетов. В случае различия в системах эшелонирования, принятых в Советском Союзе и в сопредельной с нашим государством стране, смена эшелонов производится в пределах 30 км до пересечения Государственной границы СССР.

С расстояния в 150-200 км от Государственной границы СССР командир воздушного судна должен установить на УКВ, а для воздушных судов, находящихся вне зоны слышимости УКВ, на КВ (коротких волнах) связь и запросить у соответствующего органа УВД, в районе которого находится воздушный коридор, разрешение на пролет государственной границы, при этом сообщив свой позывной, тип воздушного судна, эшелон полета и расчетное время пролета Государственной границы СССР.

При пролете Государственной границы СССР экипаж воздушного судна, выполняющего международный полет в СССР, сообщает соответствующему органу УВД фактическое время пролета и эшелон полета.

В случае неполучения разрешения на пролет Государственной границы СССР по установленному воздушному коридору экипаж воздушного судна не менее чем за 50 км до этого коридора должен выполнить соответствующий маневр в зависимости от воздушной обстановки и расположения Государственной границы СССР.

Советские правила запрещают пролет Государственной границы СССР без радиосвязи, за исключением случаев, когда в полете произошел отказ радиосвязи в период нахождения воздушного судна под непосредственным управлением органа УВД СССР или после получения от него разрешения на пролет Государственной границы СССР [159].

Соблюдение правил пересечения государственной границы иностранными воздушными судами имеет исключительно важное значение. В соответствии с Воздушным кодексом СССР воздушное судно, пересекающее Государственную границу

СССР без соответствующего разрешения советских компетентных органов или совершившее иные нарушения правил пролета Государственной границы СССР, признается воздушным судном-нарушителем и принуждается к посадке, если не подчинится требованиям органов, контролирующих полеты. Воздушное судно-нарушитель, получившее распоряжение о посадке, должно произвести посадку в указанном ему месте. После посадки и выяснения причин нарушения правил пролета государственной границы разрешение на дальнейшее выполнение полета воздушному судно-нарушителю выдается в установленном порядке органом УВД (ст.53).

Специальные правила пересечения государственных границ установлены также в законодательстве практически всех государств. Эти правила должны соблюдаться иностранными воздушными судами при выполнении как регулярных, так и нерегулярных полетов. Из этого исходят все двусторонние соглашения о воздушном сообщении. Нарушение правил пересечения государственных воздушных границ влечет наступление международной ответственности государства регистрации воздушного судна.

Государство, разрешающее полеты в пределы своей территории, определяет также *порядок следования иностранного воздушного судна над государственной территорией*: маршрут полета иностранного воздушного судна и место его посадки.

Решая вопрос о международных воздушных трассах, по которым могут летать иностранные воздушные суда, государство принимает также во внимание необходимость обеспечения своих оборонных интересов. Поэтому эти маршруты прокладываются в стороне от запретных и опасных зон. В случае уклонения от предписанного маршрута, вторжения иностранного воздушного судна в запретную зону, наступают последствия, установленные правилами о запретных зонах [160].

После пересечения государственных границ СССР полеты иностранных воздушных судов в советском воздушном пространстве осуществляются только по установленным международным воздушным трассам, если советскими компетентными органами не предусмотрен иной порядок. Это закреплено в ст.69 Воздушного кодекса СССР, которая указывает также, что перечень воздушных трасс и аэропортов, открытых для международных полетов, утверждается Советом Министров СССР. Сведения о таких трассах и аэропортах (аэродромах), а также данные, необходимые для их использования при выполнении полетов, публикуются в «Сборнике аэронавигационной информации».

По своему характеру данное положение Воздушного кодекса СССР является императивным предписанием, в категоричной форме обязывающим воздушные суда назначенных авиапредприятий соблюдать порядок следования по международным воздушным трассам, т.е. не уклоняться в сторону от этих трасс во время полета, выдерживать эшелон и выполнять указания диспетчерских служб и т.п.

При полетах по международной воздушной трассе экипаж воздушного судна обязан при входе в пределы соответствующего района УВД сообщить диспетчеру районного центра УВД расчетное время и место входа, эшелон и получить указания, которым он должен следовать при полете в данном районе трассы. При выходе из района УВД экипаж воздушного судна должен доложить диспетчеру конкретного центра УВД о времени выхода, эшелоне и получить разрешение на окончание связи. Следуя этим требованиям, воздушное судно, переходя из одного района УВД в другой, прибывает в пункт своего назначения.

Кроме того, полеты по международной воздушной трассе производятся в строгом соответствии с утвержденным планом. Отклонение от плана полета допускается только с разрешения соответствующего органа УВД. Экипаж воздушного судна обязан также докладывать диспетчеру УВД пролет каждого пункта обязательного донесения о своем местонахождении, о всех своих маневрах, выполняемых при полете, смене эшелона и т. п. При пролете пунктов донесения о местонахождении экипаж воздушного судна должен также сообщать в районный центр УВД время пролета, высоту, сведения об опасных для полета метеоусловиях, если, конечно, они существуют [161].

Международные воздушные трассы с точки зрения практики международных воздушных сообщений представляют собой авиатрассы, открытые для пользования всех авиапредприятий, назначенных для международных полетов. Например, международная авиалиния Москва-Ташкент используется на равных основаниях многими иностранными авиакомпаниями разных стран, с которыми Советский Союз установил регулярные воздушные сообщения: Индии, Пакистана, Таиланда, Австралии, Индонезии и т.п. Вместе с тем существуют так называемые договорные авиатрассы, которые не объявляются в качестве международных. К примеру, из Софии самолеты болгарской авиакомпании «Балкан» совершают рейсы в Сыктывкар. До Москвы полет осуществляется по международной авиатрассе, но затем полет проходит по договорной линии, совпадающей с внутренней. Установление такой линии стало предметом специальной договоренности между СССР и Болгарией.

Порядок выполнения международных воздушных передвижений основывается на нормах как международного, так и национального права.

Согласие на полеты не дает права на свободу передвижений, права «мирного пролета» над государственной территорией. Напротив, как было показано, национальные законы и правила, регулирующие влет воздушных судов на государственную территорию и вылет с нее, должны строго соблюдаться при пересечении государственных границ, передвижении иностранных воздушных судов по установленным над этой территорией международным воздушным трассам и т.п.

По своему характеру и содержанию эти нормы внутригосударственного права можно отнести к административному праву, поскольку они регулируют властно-управленческие отношения, являющиеся предметом административного права [162]. Но эти административно-правовые нормы особые. Они регулируют административно-правовые отношения с иностранным элементом, возникающие в связи с полетами иностранных воздушных судов над территорией государства. Во взаимодействии с соответствующими международно-правовыми нормами эти административно-правовые нормы обеспечивают регламентацию международных полетов над государственной территорией.

3. Запретные зоны, зоны ограничения полетов

В п. «а» ст.9 Чикагской конвенции записано, что каждое договаривающееся государство может по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или запретить полеты воздушных судов над определенными зонами своей территории. Было бы ошибочным, однако, толковать данное положение как норму, наделяющую государства соответствующим правом. Право устанавливать запреты и ограничения на полеты принадлежит каждому государству независимо от положений ст.9. В своей основе оно имеет суверенитет государства на воздушное пространство, составляющее часть его территории. На

практике государства устанавливают запреты и ограничения не только по соображениям военной необходимости или общественной безопасности, о которых говорится в ст.9. Они используют данную меру во многих случаях, когда она требуется для защиты охраняемых ими интересов, понимаемых в широком смысле этого слова. В частности, запреты и ограничения могут касаться полетов над крупными населенными пунктами и быть связаны с обеспечением безопасности жителей и защитой их от вредного воздействия авиационных шумов, а также над отдельными объектами, имеющими особо важное государственное оборонное или народнохозяйственное значение, над заповедными местами, устанавливаемыми для охраны природной среды, животного мира, исторических памятников и др. Под запретом могут оказаться районы, где осуществляется деятельность, представляющая угрозу безопасности полетов: производятся пуски ракет, взрывные работы, различного рода стрельбы и т.д.

Назначение ст.9 заключается в том, чтобы возложить на государства определенные обязанности, относящиеся к применению запретов и ограничений на полеты. Права, соответствующие этим обязанностям, получают другие государства – участники Конвенции. Каждое такое государство может требовать, чтобы запреты и ограничения не применялись в одностороннем порядке только к его воздушным судам. Включение данной статьи в Конвенцию продиктовано опасением, что государства могут использовать запреты и ограничения в дискриминационных целях для создания привилегированного режима в отношении выполняющих международные полеты национальных воздушных судов или воздушных судов определенных государств. Об этом свидетельствуют, в частности, и названные в статье основания введения запретов и ограничений: военная необходимость и общественная безопасность.

В отличие от других оснований, которые в силу своего характера делают запреты и ограничения обязательными для любых полетов воздушных судов (например, над особо важными объектами, в районе полигона и др.), в данном случае нежелательными могут быть полеты только иностранных воздушных судов или даже воздушных судов некоторых государств. Чтобы обеспечить равенство возможностей и в указанных условиях, п. «а» ст.9 предусматривает, что запреты и ограничения, устанавливаемые по соображениям военной необходимости и общественной безопасности, применяются при нерегулярных международных полетах на единообразной основе к воздушным судам всех других договаривающихся государств. В отношении регулярных международных полетов единообразная основа распространяется также на национальные воздушные суда. Как сказано в статье, при использовании запретов и ограничений по соображениям военной необходимости и общественной безопасности «не будет проводиться никакого различия между занятыми в регулярных международных воздушных сообщениях воздушными судами данного государства и воздушными судами других договаривающихся государств, занятыми в аналогичных сообщениях».

Нарушение указанных выше запретов и ограничений может вызывать последствия для судов-нарушителей и за пределами соответствующих зон, но нормативные предписания, касающиеся запретов и ограничений, действуют строго в пределах таких зон. В документах ИКАО они определяются как воздушное пространство установленных размеров над территорией и территориальными водами государства, в пределах которого полеты воздушных судов либо запрещены вообще (в запретных зонах), либо ограничены определенными условиями (в зонах ограничения полетов) [163]. Упомянутые условия могут касаться времени, высоты и др. Как отмечается в п. «а» ст.9, запретные зоны, чтобы «без необходимости не создавать препятствий для

аэронавигации», должны иметь разумные размеры и местоположение. В данном положении статьи называются только запретные зоны. Однако словосочетание «такие запретные зоны» используется после предложения, в котором указывается на право государства ограничивать или запрещать полеты воздушных судов над определенными зонами своей территории, что дает основание распространить содержащийся в Конвенции призыв к государствам относительно разумных размеров и расположения не только на запретные зоны, но и на зоны ограничения полетов.

Являясь элементом структуры воздушного пространства государства, указанные зоны создают определенные сложности для организации воздушного движения, особенно при определении направления воздушных трасс, которые с необходимостью прокладываются в обход запретных зон. Последнее обстоятельство служит причиной постоянных нареканий со стороны авиатранспортных компаний относительно «неоправданного наказания воздушных перевозчиков милями дополнительного пути». Отражая эти настроения, региональные аэронавигационные совещания при определении эксплуатационных требований и критериев регионального планирования неизменно включают в них пункт, рекомендуемый государствам постоянно пересматривать ограничения на полеты, устанавливаемые в воздушном пространстве, с целью их отмены или сокращения до минимума [164]. В дополнение к этому призыву были выработаны имеющие рекомендательный характер правила, которых должны придерживаться государства, определяя зоны, ограничивающие или запрещающие полеты, в том числе максимально сокращая их размеры в горизонтальной и вертикальной плоскостях, а также время их действия [165]. Однако выполнение этих рекомендаций в ряде случаев весьма затруднительно. Местоположение и размеры запретных зон и зон ограничения полетов определяются расположением и размерами соответствующих объектов, в интересах защиты которых устанавливаются зоны. Чаще всего такие объекты не могут быть передвинуты в другое место, в сторону от прямого маршрута, по которому в интересах экономичности было бы желательно осуществлять международные полеты. При коллизии двух названных интересов вопрос решается, как правило, не в пользу спрямления маршрутов и воздушных трасс.

Ст.9 (п. «а») Чикагской конвенции возлагает на государства обязанность описания запретных зон, а также любые последующие изменения в них направлять в возможно кратчайшие сроки другим договаривающимся государствам и ИКАО. Данное требование, представляется, исходит из предположения, что международные полеты воздушных судов будут производиться во всем воздушном пространстве государства, предоставившего соответствующее право воздушным судам других государств. Между тем на практике они организуются и по общему правилу осуществляются по воздушным трассам, выделенным для международных полетов. Поскольку воздушные трассы прокладываются в обход запретных зон и зон ограничения полетов, надобность в сведениях о таких зонах весьма относительна. Исключение могут составлять лишь зоны ограничения полетов, расположенные непосредственно на воздушных трассах, когда ограничение действует лишь до определенной высоты или в ограниченное время суток. Знания о таких зонах и действующих в них ограничениях необходимы пользователям воздушного пространства прежде всего для планирования полетов. В остальных случаях соблюдение установленных государством правил полетов, в частности правила, требующего производить полеты по осевой линии воздушной трассы и к тому же под контролем органа, осуществляющего управление воздушным движением, создает надежные гарантии против возможного нарушения существующих в государстве запретных зон.

Особо выделено в п. «а» ст.9 право договаривающихся государств немедленно при исключительных обстоятельствах, или в период чрезвычайного положения, или в интересах общественной безопасности временно ограничивать или запрещать полеты во всем или в части своего воздушного пространства. Это положение включено в Чикагскую конвенцию в основном по тем же соображениям, что и нормы, касающиеся запретных зон и зон ограничения полетов. Временные запреты и ограничения должны применяться ко всем воздушным судам других договаривающихся государств независимо от их национальности.

Однако данное положение несет и другую очень важную смысловую нагрузку. В нем перечислены обстоятельства, при которых договаривающиеся государства могут, причем немедленно, запретить или ограничить полеты иностранных воздушных судов в пределах своей территории и тем самым фактически на время прекратить выполнение своих обязательств, предусмотренных как Чикагской конвенцией, так и другими соглашениями о международных воздушных сообщениях. При этом введенные запреты и ограничения должны распространяться в равной мере на участников всех соглашений которые были заключены данным государством в отношении международных полетов [166].

Для защиты национальных интересов страны и других целей, связанных с обеспечением безопасности полетов воздушных судов, Воздушный кодекс СССР содержит специальную статью, предусматривающую в необходимых случаях запрещение и ограничение полетов в воздушном пространстве Советского Союза. Соответствующее положение сформулировано в Воздушном кодексе в самом общем виде. В нем записано, что в воздушном пространстве СССР или в отдельных его районах полеты воздушных судов могут быть полностью запрещены или ограничены по высотам, времени и направлениям. Порядок определения запретов и ограничений устанавливается Положением об использовании воздушного пространства СССР (ст.49). Их соблюдение обеспечивается прежде всего организацией воздушного движения. Полеты в воздушном пространстве СССР выполняются по воздушным трассам СССР, местным воздушным линиям и по установленным маршрутам (ст.45). Что касается международных полетов, то они осуществляются только по установленным международным воздушным трассам, если, как сказано в Воздушном кодексе, советскими компетентными органами не установлен иной порядок (ст.69).

Каждый полет должен производиться в соответствии с планом полета, представленным в органы управления воздушным движением (ст.42) и под контролем этих органов, с которыми воздушные суда, выполняющие полеты, должны поддерживать постоянную радиосвязь (ст.54). Запреты и ограничения до воздушных судов доводятся органами управления воздушным движением. При отклонении воздушного судна от воздушной трассы СССР, местной воздушной линии или установленного маршрута командир воздушного судна и орган управления воздушным движением обязаны немедленно принять все возможные меры для ликвидации отклонения (ст.48). Оборудование международных воздушных трасс радионавигационными и другими средствами (ст.46), определение их направлений с соблюдением требований безопасности полетов и с учетом интересов соответствующих министерств, государственных комитетов, ведомств и организаций (ст.45), постоянный контроль за полетами воздушных судов со стороны органов управления воздушным движением – все эти меры в совокупности обеспечивают предотвращение нарушений установленных запретов и ограничений на полеты более надежно, нежели простое уведомление о существующих запретных зонах с возложением соответствующих обязанностей и ответственности за их нарушение на командиров воздушных судов.

Воздушные суда при выполнении полетов, в том числе международных, не должны нарушать установленные в государстве запретные зоны и зоны ограничения полетов. Приложение 2 к Чикагской конвенции, содержащее стандарты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов, предусматривает специальное правило, относящееся к данному вопросу. Формулировка этого правила вызывает определенные возражения. Правилom предусматривается: «Воздушные суда не выполняют полеты в запретной зоне или зоне ограничения полетов, информация о которых была должным образом опубликована, за исключением полетов, выполняемых в соответствии с условиями установленных ограничений или с разрешения государства, над чьей территорией установлены такие зоны» (п. 3.1.9).

Объединение в одном стандарте запретных зон и зон ограничения полетов вряд ли можно признать удачным с точки зрения определения обязанностей командира воздушного судна. Оно как бы сближает режим двух зон, различных по характеру предусмотренных в них запретов, а установленные стандартом исключения позволяют предположить, что обе зоны в равной мере доступны для полетов воздушных судов. Между тем в запретной зоне полеты запрещены, тогда как в зоне ограничения полетов допускаются, хотя и ограничены определенными условиями. Весьма двусмысленно звучит также положение о должной публикации. Оно дает основание предполагать, что соблюдение запретов и ограничений, которые доводятся органами обслуживания воздушного движения непосредственно до командира воздушного судна, оставляется как бы на его усмотрение. Представляется, что формулировка рассматриваемого стандарта нуждается в уточнении, исключающем какую-либо неопределенность в отношении обязанностей командиров воздушных судов.

Учитывая опасность, которую могут представлять нарушения объявленных государством запретов и ограничений, Чикагская конвенция в п. «с» ст.9 указывает на право каждого государства потребовать от воздушных судов-нарушителей произвести посадку в возможно кратчайший срок в каком-либо указанном аэропорту в пределах его территории, устанавливая при этом, что правила, определяющие порядок прекращения нарушения и задержания воздушного судна-нарушителя, принимаются государствами. Для уменьшения угрозы безопасности перехватываемого воздушного судна-нарушителя в рамках ИКАО была разработана и рекомендована государствам стандартная процедура перехвата. Она включает предложение использовать при перехвате единые визуальные сигналы и ведение радиосвязи между Воздушным судном-перехватчиком, воздушным судном-нарушителем и органом, управляющим перехватом, на единой международной аварийной частоте с применением стандартной фразеологии, если ведение переговоров на общем языке невозможно [167].

Принятая в СССР процедура перехвата воздушных судов-нарушителей полностью соответствует рекомендациям ИКАО. Перехват и принуждение к посадке используются как крайняя мера. В Воздушном кодексе СССР устанавливается, что воздушные суда-нарушители принуждаются к посадке, если не подчинятся требованиям органов, контролирующих полеты (ст.53).

4. Транзит через государственную территорию

Международный воздушный транзит представляет собой пролет иностранного воздушного судна в пределах государственной территории как без посадки, так и с посадкой в чисто технических, некоммерческих целях или в коммерческих целях, который является частью воздушного маршрута, начинающегося и кончающегося

вне пределов транзитного государства. К примеру, международный рейс Москва-Амстердам проходит через территорию Польши, ГДР, ФРГ. Во время полета по этому маршруту самолеты Аэрофлота и КЛМ совершают промежуточную посадку в Варшаве, далее следуя над территориями ГДР и ФРГ без посадки до Амстердама.

Право позволить или не позволить международный воздушный транзит над своей территорией относится к исключительной компетенции каждого государства. Это право основывается на разрешительном порядке полетов, в соответствии с которым государство по своему усмотрению решает вопросы транзитного полета иностранных воздушных судов над своей территорией. Причем это касается как регулярных, так и нерегулярных транзитных полетов.

Для выполнения транзитных международных полетов воздушными судами любых государств следует исходить из того, что правовыми основаниями осуществления таких полетов являются:

- а) Чикагское многостороннее соглашение о международном воздушном транзите 1944 г. (или о «двух свободах» воздуха);
- б) Чикагское многостороннее соглашение о международном воздушном транспорте 1944 г. (или о «пяти свободах» воздуха);
- в) ст.5 Чикагской конвенции 1944 г.;
- г) двусторонние соглашения между государствами о воздушных сообщениях;
- д) специальные разрешения на выполнение эпизодических, разовых полетов.

Чикагские соглашения появились на свет в результате неудачных попыток Соединенных Штатов добиться включения в текст Чикагской конвенции 1944 г. так называемого положения о «свободах воздуха» во время ее разработки на Чикагской конференции. Вопросы, относящиеся к этим «свободам воздуха», были изъяты из проекта конвенции и оформлены в виде двух отдельных соглашений, обычно называемых соглашениями о «двух» и «пяти свободах». Но если Соглашение о транзите собрало относительно большое число участников (98), то Соглашение о «пяти свободах» подписали только 11 государств [168]. Такие крупные авиационные державы, как США, Англия, Франция, ФРГ, Япония, в нем не участвуют, оберегая свои богатые внутренние рынки перевозок от иностранных конкурентов, предпочитая договариваться о полетах на двусторонней основе. Следует также отметить, что Соглашение о «пяти свободах» в первую очередь затрагивает вопросы коммерческих прав и лишь только первые две «свободы» имеют прямое отношение к транзитным полетам, но они полностью дублируют «две свободы», содержащиеся в Соглашении о транзите.

Основные положения этого соглашения сводятся к следующему: каждое государство-участник предоставляет другим государствам-участникам следующие свободы воздуха в отношении регулярных международных воздушных линий:

- 1) право перелета над территорией без посадки;
- 2) право производить посадку с некоммерческими целями (ст.1). Осуществление указанных прав должно производиться в соответствии с положениями Чикагской конвенции (ст.2). Это означает, что следующее транзитом воздушное судно должно соблюдать законы и правила государства, через территорию которого оно пролетает, иметь удостоверения о годности к полетам и свидетельства, которые должны находиться на борту воздушного судна, и т.п., что предусмотрено Чикагской конвенцией в отношении любых полетов иностранных воздушных судов над государственной территорией.

Государство, предоставившее авиакомпании другой страны право остановки с некоммерческой целью, может потребовать, чтобы авиакомпания обеспечивала разумное коммерческое обслуживание в тех пунктах, в которых производятся такие остановки. Надо полагать, что подобного рода оговорка предназначена для защиты коммерческих интересов транзитного государства затрагиваемых транзитным полетом (ст.1, разд. 3).

Кроме того, за транзитным государством признается право определять маршрут следования в пределах его территории для любой международной воздушной линии и указывать аэропорты, которые могут быть при этом использованы. Оно также вправе взимать за пользование аэропортами и другими сооружениями и средствами «справедливые и разумные сборы», которые, однако, не должны превышать тех, что взимаются с его национальных воздушных судов, обслуживающих аналогичные международные воздушные линии (ст.1, разд. 4).

Государство транзита вправе также «отказать в выдаче или аннулировать удостоверение или разрешение, выданные воздушно-транспортному предприятию другого государства», в любом случае, когда оно убеждено, что фактическая собственность и эффективный контроль осуществляются другими гражданами, а не теми, кому было выдано разрешение, или в случае «несоблюдения таким воздушно-транспортным предприятием законов государства», над территорией которого воздушные суда этого предприятия выполняют транзитные операции, или невыполнения им своих обязательств, вытекающих из Соглашения о транзите (ст.1, разд. 5).

Для подписавших это соглашение государств отпадает необходимость специально оговаривать вопросы транзитных полетов в двусторонних соглашениях. Однако, если одно из договаривающихся государств не является участником Соглашения, о транзите 1944 г., предоставление транзитных прав должно быть предметом одной из статей двустороннего соглашения [169].

Советский Союз не является участником Соглашения о международном транзитном воздушном сообщении 1944 г. Все вопросы транзитных полетов иностранных воздушных судов в пределах советской территории и самолетов Аэрофлота в пределах территории других государств решаются обычно в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении или в рамках других договоренностей. Так, например, при подписании Соглашения о воздушном сообщении между СССР и Народной Республикой Болгарией от 7 июля 1969 г. состоялся обмен письмами, в которых зафиксирована договоренность о предоставлении самолетам Аэрофлота права осуществлять транзитные полеты как с посадками, так и без посадок через территорию Болгарии [170].

В практике встречаются также региональные многосторонние соглашения о «двух свободах» воздуха. Например, члены Лиги арабских государств заключили 25 марта 1963 г. в Каире Соглашение о предоставлении первой и второй «свобод воздуха» воздушным судам арабских стран.

В юридической литературе «две свободы» воздуха обычно расцениваются как технические свободы, установленные в отношении регулярных воздушных сообщений и не касающиеся вопросов коммерческих прав, которые являются предметом двусторонних соглашений [171].

Ст.5 Чикагской конвенции формально устанавливает возможность осуществления транзитных беспосадочных полетов через территории государств без предварительного их разрешения. Однако, как уже отмечалось в советской юридической

литературе, та же ст.5 содержит всякого рода оговорки, которые используются государствами и вызывают необходимость получения разрешения на выполнение беспосадочных транзитных полетов над иностранной территорией [172].

В целом вопросы международного воздушного транзита регулируются как на двусторонней основе, так и нормами национального права. Все эти нормы не предусматривают каких-либо прямых запретов на транзитный пролет. Напротив, они допускают его возможность, но для этого требуется строго соблюдать установленный государствами порядок осуществления воздушного транзита над их территориями.

5. Международно-правовые последствия несанкционированного влета в суверенное воздушное пространство

По мере развития авиации возрастает и число нарушений и правонарушений, совершаемых воздушными судами и посредством воздушных судов. Нередко эти нарушения совершаются не преднамеренно, вследствие отклонения от маршрута по метеоусловиям, ошибки в пилотировании, неправильных показаний приборов и т. п. В послевоенный период возросло число нарушений установленных правил полетов, случаев угона самолетов за границу, перевозки наркотиков на воздушных судах, незаконного вывоза отдельных лиц за границу и т.п.

Широкие масштабы приобрело использование западными спецслужбами военных и гражданских воздушных судов в разведывательных целях в нарушение суверенитета других государств. Общеизвестно, что роль инициатора и вдохновителя этих незаконных акций еще в первые послевоенные годы взяли на себя США. Так, с 1953 по 1956 г. их самолеты 113 раз нарушали границы СССР и 211 раз – европейских социалистических государств. За этот же период ими было заслано в эти страны 470 тыс. воздушных шаров в разведывательных и пропагандистских целях [173]. Да и сейчас нередко случаи сознательного, преднамеренного нарушения границ суверенного воздушного пространства.

Подобные нарушения с точки зрения законов и правил, относящихся к полетам и маневрированию воздушного судна, имеют соответствующую юридическую квалификацию.

Ст.53 Воздушного кодекса Союза ССР гласит, что воздушные суда, пересекшие Государственную границу СССР без соответствующего разрешения советских компетентных органов или совершившие иные нарушения правил перелета через Государственную границу СССР и порядка использования воздушного пространства СССР, признаются воздушными судами-нарушителями.

Воздушное судно-нарушитель, как уже отмечалось, принуждается к посадке, если не подчиняется требованиям органов, контролирующих полеты. Таким образом, принуждение адресуется техническому средству – по той причине, что, только воздействуя на него, можно пресечь нарушение, а также задержать истинного нарушителя. В этом же смысле понимается и обязанность воздушного судна-нарушителя, получившего распоряжение о посадке, произвести посадку в указанном ему месте.

Фиксация несоблюдения воздушным судном установленных правил пересечения границы и правил полетов сама по себе не позволяет еще судить о субъекте-нарушителе. К объекту-нарушителю (воздушному судну) применяются все нормы, реализация которых обусловлена самим фактом нарушения, независимо от того,

происходит ли отклонение от установленных правил полета в результате метеоусловий, ошибки в пилотировании, отказа приборов, в случае бедствия, угона самолета, преднамеренного влета для разведывательных и иных целей и т.п. Нарушение воздушным судном правил перелета через государственную границу и порядка использования воздушного пространства государства носит, таким образом, объективный характер. А отказ воздушного судна подчиниться командам компетентных органов потерпевшего государства, т.е. ликвидировать негативные последствия, вызванные нарушением, создает вторичное нарушение (правонарушение), дающее основание для принятия санкций.

Иное дело – установление субъектной стороны состава правонарушения, что можно осуществить только после посадки воздушного судна-нарушителя. В результате расследования всех обстоятельств могут последовать такие последствия, как задержание воздушного судна, экипажа, пассажиров и груза; решение вопроса о скорейшем продолжении их полета; о возвращении судна и груза законным владельцам; об ответственности государства, владельца воздушного судна, экипажа и т.п.

Из всего круга вопросов, относящихся к несанкционированному влету, важнейшее значение имеет проблема предотвращения и пресечения нарушений, совершаемых иностранными воздушными судами в суверенном воздушном пространстве.

В этом отношении наибольший интерес представляют материалы состоявшейся с 24 апреля по 10 мая 1984 г. 25-й чрезвычайной сессии Ассамблеи ИКАО, на которой предполагалось принять поправку к Чикагской конвенции о неприменении силы против гражданских воздушных судов. В этих целях Австрия и Франция совместно, а также США предложили свои проекты поправки, в которых закрепленный в п.4 ст.2 Устава ООН принцип воздержания от применения силы произвольно переносился на контрдействия стран по пресечению ординарного несанкционированного влета.

Крайним выражением такого подхода явились попытки обосновать абсолютное, без каких-либо исключений, действие этого принципа, что противоречит нормам международного права и национального права государств.

Международное право признает допустимость обеспечения прав и интересов государств с помощью мер принуждения. Меры принуждения в рассматриваемом аспекте, будучи правомерными, укладываются в рамки понятия применения силы по международному праву в отличие от насильственного произвола как неправомерного применения силы.

Международно-правовые последствия незаконного вторжения воздушного судна порождают определенные права и обязанности как у потерпевшего, так и у нарушителя. Потерпевшее государство имеет право на защиту своего суверенитета в рамках дозволенного международным правом. Реакция на нарушения должна быть адекватной, пропорциональной совершенному нарушению и дифференцированной по отношению к субъектам, виновным в совершении нарушения (как правило, это экипаж воздушного судна или угонщики самолета), и лицам на борту (пассажирам), невольно вовлеченным в правонарушение.

Вместе с тем, реализуя свое право на восстановление охраняемых международным и национальным правом интересов (благ, свойств), государство в лице компетентных органов в первую очередь имеет дело с конкретным нарушителем (воздушным судном). Именно оно по объективным основаниям выступает в качестве нарушителя (но не правонарушителя), и в отношении его

вступает в действие соответствующая санкция правовой нормы (например, ст.36 Закона о Государственной границе СССР).

В то же время на борту воздушного судна (если оно управляемое) находятся лица, являющиеся правонарушителями и не являющиеся таковыми. При непосредственном пресечении нарушения извне определить субъектную сторону его состава никогда нельзя с уверенностью.

Поэтому перед потерпевшим государством неизбежно встает сложная дилемма, чему отдать предпочтение – принципу гуманности или защите своего суверенитета? Важнейшее значение при этом имеет реализация государством своего неотъемлемого права на самооборону в контексте ст.51 Устава ООН.

Неотъемлемое право государств на самооборону действует в четких пределах. По международному праву, равно как и по национальному праву, критериями применения вооруженной силы в порядке самообороны является неотложная и крайняя необходимость самообороны, не оставляющая возможности для выбора средств и ни минуты на размышление. Кроме того, принимаемые меры не должны включать ничего неразумного или чрезмерного, поскольку деяние, оправдываемое необходимостью самообороны, должно ограничиваться этой необходимостью и быть ей соразмерным. Иначе говоря, степень применения силы должна быть пропорциональна опасности. Эти критерии получили общее признание, и в частности одобрены Нюрнбергским трибуналом.

Однако представители некоторых западных стран делают из этого не вполне адекватные выводы. Так, делегат Англии во время 25-й сессии Ассамблеи ИКАО высказался в том плане, что, когда воздушное судно, независимо от того, по ошибке или преднамеренно, входит без разрешения в воздушное пространство государства, «не может быть никакого оправдания применению против него силы, даже если оно используется для деятельности, несовместимой с его статусом гражданского воздушного судна. Как бы предосудительно ни было использование гражданского судна для сбора разведывательных данных, международное право требует, чтобы право государств защищать себя против такой деятельности соизмерялось с элементарными соображениями гуманности» [174]. Последние слова взяты из решения Международного суда по делу о проливе Корфу.

В выступлениях других делегатов западных стран предлагалось исходить из «презумпции невиновности гражданских воздушных судов», обнаруженных в воздушном пространстве другого государства, или, иначе, из концепции «невиновного присутствия», якобы аналогичной доктрине мирного прохода в международном морском праве [175].

Однако никакого права на «мирный пролет» воздушных судов через территории иностранных государств в международном праве не существует. Даже предусмотренная ст.5 Чикагской конвенции привилегия упрощенного порядка выполнения нерегулярных полетов может быть правомерно реализована только при условии учета интересов государства, в воздушном пространстве которого происходит полет.

В Декларации о принципах международного права 1970 г. указывается, что при толковании и применении основные принципы международного права «являются взаимосвязанными и каждый принцип должен рассматриваться в контексте всех других принципов». Как правильно подчеркивает в этой связи Ю. М. Колосов, государства обязаны применять каждый из принципов «только таким образом, чтобы не оказался нарушенным любой из них» [176]. Динамичность международных

отношений, новые обстоятельства, свойственные возникновению тех или иных юридических фактов в международной системе, не позволяют раз и навсегда определить характер взаимодействия, основных принципов и норм международного права. Реальная «жизнь» международного права неизбежно связана с тем, что А.П. Мовчан определяет как «адаптацию существующих принципов и норм к изменяющимся условиям международного общения» [177].

Поэтому различные прецеденты, существующие в вопросе применения силы, не всегда могут дать абсолютный ответ на вопрос, что должно делать потерпевшее государство, если «невиновно присутствующее» в его воздушном пространстве иностранное воздушное судно вызывающе отказывается выполнять подаваемые ему команды.

Известно, что до 1 мая 1960 г., когда в районе Свердловска был сбит советскими зенитными ракетами американский самолет-шпион У-2, Соединенные Штаты официально претендовали на правомерность такой практики, мотивируя ее необходимостью защиты США от неожиданных нападений в порядке превентивной самообороны. 16 мая 1960 г. президент США, вынужденный реагировать на мнение мирового сообщества, заявил, что такие полеты не будут больше предприниматься.

Но практика выполнения разведывательных полетов не прекратилась. В последующем любой несанкционированный влет воздушного судна в воздушное пространство другого государства США стали объяснять навигационной ошибкой или бедственным положением воздушного судна. Собственно, это и есть иное выражение так называемой презумпции «невиновного присутствия».

Безусловно, необходимо считаться с тем фактом, что воздушное судно в полете особо уязвимо по сравнению с другими средствами транспорта. Интересы сохранности жизни лиц на борту подчас не оставляют времени для размышления, и скорейшая посадка может быть единственным средством спасения. Поэтому в международном праве утвердился обычно-правовой принцип несанкционированного влета воздушного судна на иностранную территорию в случае бедствия. Отдельные государства, как, например, Швеция, полагают возможным закрепить этот принцип в своем законодательстве [178]. Как уже говорилось выше, имеют место и отклонения случайные, вызванные навигационными ошибками или метеоусловиями, а также преднамеренные.

Но в любом случае воздушное судно, оказавшись на иностранной территории, должно вступать в связь с органами управления воздушным движением или истребителями-перехватчиками и реагировать на подаваемые команды, строго их выполняя. В случае непреднамеренности нарушения воздушное судно само крайне заинтересовано во «внешнем контакте», активно его ищет и готово подчиниться любой подаваемой команде. Можно привести немало примеров, когда даже военным самолетам, случайно оказавшимся на иностранной территории, предоставлялось право скорейшего возвращения в страну вылета или продолжения полета, если они следовали таким командам. Только воздушное судно, экипаж которого выполняет разведывательное задание или совершает иное противоправное деяние, заинтересовано в избежании указанного контакта.

Тот факт, что воздушное судно по внешним признакам выглядит как гражданское, не означает, что оно в действительности таковое: переокрасить военное воздушное судно – вопрос технический. К тому же необязательно прибегать к переокраске, для разведывательных операций подходят гражданский самолет или вертолет. Более того, согласно Чикагской конвенции, из разряда гражданских исключаются воздушные суда, используемые на военной, таможенной или полицейской службах,

т.е. речь идет не о их внешних отличительных (регистрационно-опознавательных) знаках, а о цели использования.

Цель же использования воздушного судна, когда оно находится в полете, невозможно с точностью определить, поэтому поведение воздушного судна-нарушителя – вот единственный критерий отношения к нему со стороны компетентных органов иностранного государства.

Применение государствами силы против военных и гражданских воздушных судов при несанкционированном влете на их территорию будет подпадать под понятие самообороны в смысле ст.51 Устава ООН только в том случае, когда такие воздушные суда совершают акт агрессии или вооруженного нападения.

Стоит напомнить, что в западной науке международного права бытуют различные доктрины применения санкций в порядке самообороны и вне его: концепции конкурирующих нормативных систем, примата норм «общего международного права», сосуществующих нормативных систем, правового вакуума и др., которые иногда настолько размыывают понятие самообороны по ст.51 Устава ООН, что под него можно подвести даже обеспечение «особо важных интересов государств» в ситуациях, не связанных с вооруженным нападением. Достаточно упомянуть хотя бы таких авторов, как Д. Боуэтт, Л. Гудрич, Э. Хамбро, К. Помп, Г. Шварценбергер, Ю. Стоун, С. Уолдок, Р. Фолк, С. Швобель, Б. Релинг, Т. Франк, М. Макдугал, Ф. Фелициано, С. Гофман, взгляды которых подвергнуты обстоятельному разбору рядом советских юристов, в том числе в одной из последних работ В.А. Василенко [179].

В советской юридической литературе существует немало исследований, посвященных условиям правомерности применения силы против гражданских воздушных судов. В.А. Василенко, формулируя понятие необходимой обороны, понимает под ним «отражение государством с помощью вооруженной силы любых, не являющихся актом агрессии, вооруженных попыток нарушения его прав, а также любых иных посягательств на неприкосновенность его границ» [180]. В этой формуле слова «любых иных посягательств» воспринимаются как антитеза вооруженным попыткам нарушения, не являющимся актом агрессии, т.е. очевидно, речь идет об ординарных правонарушениях, не связанных с использованием вооруженной силы. Именно к такому разряду и относится несанкционированный влет гражданских воздушных судов. Но при дальнейшем изложении своей концепции необходимой обороны В.А. Василенко не отходит от положения об обязательном наличии применения вооруженной силы при международных правонарушениях, порождающих право на необходимую оборону. Таким образом, вооруженная акция, и только она (наряду с агрессией), влечет за собой и право на вооруженный отпор. Отсюда становится понятным высказанное ранее соображение В.А. Василенко о том, что «при необходимости вполне правомерным является применение принуждения также в ответ на ординарные правонарушения, но в таких случаях рамки его по современному международному праву ограничены запретом прибегать к акциям с использованием вооруженной силы» [181].

Однако В.А. Василенко все же допускает возможность принятия вооруженных мер в ответ на ординарное правонарушение, не связанное с применением вооруженной силы, в порядке крайней необходимости.

Сложность применения этих соображений для квалификации нарушений государственных границ воздушными судами состоит в том, что весьма часто практически невозможно достоверно определить, какая «сила», вооруженная или невооруженная, кроется за конкретным правонарушением.

Более подходящей для этого является концепция самозащитных мер, отстаиваемая Э.И. Скакуновым. Суть ее сводится к тому, что такие меры, в том числе вооруженного характера, «принимаемые государством в пределах своей собственной территории в ответ на насильственные акты, не обладающие качеством вооруженного нападения по ст.51 Устава ООН, имеют объективный характер». Доказывается это тем, что такие меры, с одной стороны, выходят за рамки ст.51, являясь ответом на иные по сравнению с вооруженным нападением правонарушения, а с другой – они находятся и вне современных репрессалий, поскольку в отличие от последних могут быть вооруженными, а, кроме того, их применение не связано с обязанностью предварительного использования мирной процедуры.

Созвучна этим положениям и точка зрения Э.И. Скакунова о том, что невооруженные виды вмешательства подлежат квалификации в качестве деликта. Они, по его мнению, оставаясь за пределами сферы действия принципа неприменения силы, по-прежнему подлежат оценке в качестве противоправных деяний.

Но В.А. Василенко отвергает саму идею «самозащиты», которая, считает он, создает предпосылки для квалификации этих мер вне контекста ст.51 Устава ООН и их расширительной трактовки с позиций неприемлемой ныне «самообороны по общему международному праву». Но именно это и отстаивает Э.И. Скакунов (с ним солидаризируется, в частности, специалист из ГДР П. Штайнерт) при доказательстве надуманности противопоставления самообороны по Уставу ООН самообороне по общему международному праву [182].

Указанный подход, разделяемый не только Э.И. Скакуновым и П. Штайнертом, по-видимому, в наибольшей степени соответствует тем нормам законодательства ряда стран (в том числе ст.36 Закона о Государственной границе СССР), которые допускают возможность применения оружия как крайней меры пресечения ординарного нарушения государственной границы,

В соответствии со ст.2 п.4 Устава ООН государства – члены ООН обязались воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций.

Что касается применения силы против территориальной целостности или политической независимости, то здесь все исследователи единодушны во мнении, что речь идет о вооруженном нападении или агрессии в контексте ст.51 Устава ООН. И если таким образом квалифицировать поведение воздушных судов-нарушителей (в том числе гражданских), то вся проблема упрощается – правомерность применения против них силы в порядке самообороны по ст.51 Устава ООН не будет вызывать сомнений.

Следует напомнить, что Советский Союз занимал именно такую позицию в связи с разведывательным полетом американского самолета У-2 в 1960 г.

Аналогичным образом Куба квалифицировала разведывательные полеты над ее территорией в качестве «агрессии с применением военной силы». И, наоборот, США в 1960 г. в связи с инцидентом с У-2 настаивали на том, что «присутствие легкого, одномоторного, невоенного, невооруженного самолета с одним пилотом на борту не представляло собой агрессии» [183]. Общий подход в квалификации полетов военных воздушных судов в воздушном пространстве иностранного государства в разведывательных целях (как отдельных полетов, так и их систематической серии)

несколько стабилизировался с принятием 14 декабря 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН резолюции 3314 (XXXIX), в которой дано определение агрессии.

Ст.1 указанной резолюции определяет агрессию как применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства. Согласно наиболее распространенному толкованию, это определение исключает обычные «инциденты» в пограничных районах, ординарные правонарушения. Такие нарушения следует рассматривать в контексте заключительной части п.4 ст.2 Устава ООН («каким-либо другим образом») как ординарные нарушения, не связанные с использованием вооруженной силы или агрессии. Отсюда иногда делается вывод об абсолютном запрете на применение вооруженной силы вне рамок первой части п.4 ст.2. Именно из этого исходила Англия в своей жалобе в Международный суд в 1955 г., заявляя, что «в международном праве не может быть оправдания для уничтожения государством, применяющим вооруженную силу, иностранного самолета, ясно идентифицируемого как такового, который выполняет полет по расписанию, если даже этот самолет без предварительной санкции входит в воздушное пространство над территорией этого государства». Но о какой «ясной идентификации» можно говорить в отношении воздушного судна, находящегося в полете?

Некоторые юристы и дипломаты полагают, что принудительные меры, принимаемые против воздушных судов-нарушителей, «при известных условиях могут противоречить целям Организации Объединенных Наций, например закрепленному в ст.2, п.3 Устава ООН принципу мирного разрешения споров» [184].

Этой позиции придерживался, в частности, представитель Франции в Совете Безопасности ООН в 1954 г. при обсуждении вопроса о пресечении Советским Союзом разведывательного полета американского военного воздушного судна. По мнению представителя Франции, третейское разбирательство споров, предусмотренное Уставом ООН, дает государству, чье воздушное пространство нарушено, возможность восстановления его правового положения и предотвращает новые нарушения этого воздушного пространства.

Подобные соображения неприменимы в конкретных ситуациях. Для того чтобы спор можно было урегулировать, он должен возникнуть. В то же время при непосредственном пресечении нарушения, совершаемого воздушными судами, в силу скоротечности полета объективно отсутствует время, необходимое для возникновения и разрешения спора. Полагаться же на последующее третейское разбирательство – это значит приносить в жертву интересы государственного суверенитета и рассчитывать на сомнительную возможность отсутствия новых нарушений.

Как отмечает Д. Бенцин, государству, которое «беспрекословно мирится с нарушением его суверенитета над его воздушным пространством, вновь и вновь придется ожидать подобных нарушений... и в конечном итоге оно потеряет не только свое лицо, но и свою независимость» [185].

Третейские разбирательства неоднократно использовались в связи с нарушениями, совершаемыми воздушными судами. Однако они не в состоянии «восстановить правовое положение» потерпевшего государства и имеют отношение лишь к вопросам ответственности и санкций. Опыт показывает, что эти разбирательства служат слабым сдерживающим средством дальнейших нарушений.

Согласно наиболее распространенному толкованию, п.4 ст.2 Устава ООН касается только применения вооруженной силы. По мнению Д. Бенцина и других, просто

пограничные инциденты (ординарные правонарушения) она не регулирует и не запрещает правомерного применения силы.

Некоторые юристы делают из положений п.4 ст.2 вывод об абсолютном запрете на применение силы. Например, Э.Х. Аречага пишет, что «любое применение силы, кроме как в целях самообороны, несовместимо с основным принципом Объединенных Наций и соответственно запрещается постановлением п.4 ст.2 Устава ООН» [186].

Большинство исследователей этого вопроса отмечают, что под термином «сила» в п.4 ст.2 Устава ООН в его связи с правом на самооборону по ст.51 имеются в виду «вооруженные силы» (во множественном числе), применение которых объективирует «вооруженное нападение». Такой подход, ограниченный случаями угрозы территориальной целостности или политической независимости какого-либо государства, изымает из сферы действия п.4 ст.2 применение вооруженной силы (в единственном числе) в качестве ответа на ординарные правонарушения, чаще всего – пограничные инциденты. «Неприменение вооруженных сил первым» – так можно перефразировать содержание п.4 ст.2 в контексте права на самооборону.

Но если понимать термин «сила» в приведенном выше контексте (применение вооруженных сил первым), то это вовсе не противоречит применению вооруженной силы (в единственном числе) в ответ на ординарное правонарушение. И только исходя из этого контекста, можно принять утверждение В.А. Василенко о том, что Г.П. Задорожный, В.И. Менжинский, И.П. Блищенко и другие авторы «абсолютизируют» принцип неприменения силы [187].

Похоже, что расхождение здесь вызвано различным понятийным основанием: одни авторы, употребляя термин «сила», вполне правильно исходят из критериев его содержания по п.4 ст.2 и ст.51 Устава ООН (вооруженные силы, применение первым и т.д. – здесь, несомненно, запрет абсолютен), другие (тоже оправданно) вкладывают в это понятие более широкий смысл, выходящий за рамки ограничительного значения по п.4 ст.2 и ст.51 Устава ООН.

Ограничение на применение силы против воздушного судна-нарушителя может базироваться на обязанности государств оказывать помощь воздушным судам, терпящим бедствие. В отношении гражданских воздушных судов эта обязанность вытекает из содержания ст.25 Чикагской конвенции. Что касается военных и других государственных воздушных судов, то эта обязанность может взаимно устанавливаться только дружественными странами на основе обычая, не имеющего универсального характера или региональных, локальных или партикулярных норм с ограниченной сферой действия.

Применительно к гражданским воздушным судам иногда предпринимаются попытки выделения критерия «очевидной безвредности» намерений судна-нарушителя. В том случае, когда это действительно очевидно, гуманные соображения должны превалировать. Но здесь бесспорным критерием правомерности применения силы должно служить заявление потерпевшего государства (и только его) о том, как оно расценивало намерения нарушителя. Ибо единственно значима квалификация действий «на месте», позднее же аргументы государства регистрации, авиакомпании-владельца судна слишком зависят от их заинтересованности в оправдании совершенного нарушения, тогда как у потерпевшего государства практически никогда нет заинтересованности «просто так» применять оружие против любых воздушных судов, незаконно оказавшихся в его воздушном пространстве.

В целом оценка правомерности применения силы зависит от весьма неустойчивых критериев запрета на превышение необходимых мер и принципа гуманности. То, что

правомерное применение силы должно носить адекватный характер, пропорциональный совершенному нарушению с учетом принципа гуманности, не вызывает сомнений. Но конфликтующие стороны всегда находятся на противоположных позициях в оценке действий друг друга – иначе нет ни конфликта, ни последующего спора.

Д. Бенцин обоснованно отмечает, что воздушное судно, совершившее несанкционированный влет, «тем самым подвергается риску, связанному с тем, что его фактическое намерение не будет распознано государством, чье воздушное пространство было нарушено. Именно поэтому от воздушного судна, совершившего несанкционированный влет, в принципе следует ожидать выполнение приказов государства, чье воздушное пространство было нарушено». И далее: «Таким образом, в Уставе ООН, с учетом суверенитета государств, отсутствует всеобщий запрет на применение силы против незаконно влетевшего гражданского воздушного судна» [188].

С учетом всех этих соображений можно должным образом подойти к оценке принятой 25-й чрезвычайной сессией Ассамблеи ИКАО поправки 3 *bis* Чикагской конвенции, которая гласит:

«а) Договаривающиеся государства признают, что каждое государство должно воздерживаться от того, чтобы прибегать к применению оружия против гражданских воздушных судов в полете, и что в случае перехвата не должна ставиться под угрозу жизнь находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна. Это положение не истолковывается как изменяющее каким-либо образом права и обязательства государств, изложенные в Уставе Организации Объединенных Наций».

Далее в пункте *b* поправки признается, что каждое государство при осуществлении своего суверенитета имеет право требовать посадки гражданского воздушного судна в каком-либо указанном аэропорту, если это судно совершает полет над его территорией без разрешения или если имеются разумные основания полагать, что оно используется в каких-либо целях, несовместимых с целями Чикагской конвенции, или может давать такому воздушному судну любые другие указания, чтобы положить конец таким нарушениям. С этой целью договаривающиеся государства могут прибегать к любым соответствующим средствам, совместимым с надлежащими нормами международного права, включая надлежащие положения Конвенции, конкретно пункт *a* новой статьи 3 *bis*. Каждое договаривающееся государство соглашается опубликовывать свои правила, действующие в отношении перехвата гражданских воздушных судов.

В соответствии с пунктом *c* поправки каждое гражданское воздушное судно обязано выполнять приказ, отдаваемый в соответствии с пунктом *b*. С этой целью каждое договаривающееся государство принимает все необходимые положения в своих национальных законах или правилах с тем, чтобы сделать его выполнение обязательным для любого гражданского воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве или эксплуатируемого эксплуатантом, основное место деятельности которого или постоянное местопребывание которого находится в этом государстве. Каждое договаривающееся государство предусматривает суровые наказания за любое нарушение таких применимых законов или правил и передает дело своим компетентным органам в соответствии со своими законами или правилами.

Наибольшие споры вызвал пункт *d* поправки, который в окончательном виде звучит следующим образом:

«Каждое Договаривающееся государство принимает надлежащие меры для запрещения преднамеренного использования любых гражданских воздушных судов, зарегистрированных в этом государстве или эксплуатируемых эксплуатантом, основное место деятельности которого или постоянное местопребывание которого находится в этом государстве, в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции. Это положение не влияет на пункт *a* и не затрагивает пункты *b* и *c* настоящей статьи».

Принятию этого пункта предшествовала длительная и весьма сложная дискуссия, закончившаяся буквально за три часа до завершения работы Ассамблеи при резком противодействии западных стран и их союзников. На первый взгляд любая оппозиция пункту *d* может показаться невозможной по существу. В самом деле, допустимо ли отвергать то, в чем в первую очередь заинтересовано каждое государство независимо от его социального устройства: чтобы в его воздушном пространстве не появлялись самолеты, вертолеты и иные воздушные суда-нарушители и не совершалась противоправная деятельность.

В свою очередь, пассажиры гражданских воздушных судов обеспокоены прежде всего тем, чтобы их жизнь не ставилась в зависимость от ошибок или преднамеренных действий экипажа. Избежать этого во многих случаях можно путем принятия соответствующих превентивных мер на стадии организации и планирования полета.

Ст.4 Чикагской конвенции частично затрагивает вопрос ненадлежащего использования гражданской авиации, но в ином аспекте. Согласно этой статье, государства – члены ИКАО обязались не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями Конвенции. Иными словами, речь идет о недопустимости совершения международных правонарушений с помощью гражданской авиации самими субъектами международного права. На период декабря 1944 г., когда еще не закончилась вторая мировая война, эта озабоченность мирового сообщества более чем понятна, особенно в свете той части Преамбулы к Чикагской конвенции, которая гласит: «...тогда как злоупотребление ею (гражданской авиацией – *Авт.*) может создать угрозу всеобщей безопасности». Как бы расширительно иногда ни толковали сегодня ст.4, ее изначальный смысл состоял единственно в том, чтобы исключить преднамеренное использование государствами (т.е. субъектами международного права) гражданской авиации в агрессивных целях.

Сегодня же многочисленны случаи противоправного использования гражданских воздушных судов частными лицами и экстремистскими организациями в преступных целях, что зачастую происходит при попустительстве или даже при явном соучастии государственных органов некоторых стран с намерением нанести ущерб другой стране. Кроме того, при разведывательных полетах государственные органы, по заданию которых они выполняются, заинтересованы в максимальном сокрытии своей сопричастности к правонарушению. Ввиду этого неизбежно использование ими фальшивых аргументов, чтобы объяснить случившееся такими причинами, как ошибки в планировании полетов, пилотировании и т.п.

Однако для международного сообщества, и в первую очередь для пассажиров, важна не аргументация, к которой прибегают действительные виновники нарушения с целью избежать ответственности, а эффективность превентивных мер, предшествующих полету, и наличие соответствующих охранительных норм, призванных в конечном счете сохранить человеческие жизни.

В этом отношении пункт *d* поправки *3 bis* несет позитивный гуманный заряд. Кроме того, пункт *d* направлен на защиту суверенитета тех стран, которые не располагают возможностями перехвата или территория которых настолько мала, что реакция на

нарушение в пределах собственной территории практически невозможна. Для таких стран превенционный элемент, содержащийся в пункте *d*, представляет чуть ли не единственную ценность во всей поправке, поскольку ни применить силу (оружие) к самолету-нарушителю, ни принудить его к посадке путем перехвата они не в состоянии.

Не находя серьезных возражений против пункта *d*, США и некоторые их союзники – Англия, Канада, Чили, Австралия – вынуждены были выдвигать второстепенные доводы формального характера, вроде того что ст. 1 Конвенции в достаточной мере гарантирует уважение полного и исключительного суверенитета государств в воздушном пространстве над их территорией, что ст.4 Конвенции уже запрещает ненадлежащее использование гражданской авиации, что документы в области международного воздушного права, и Чикагская конвенция в частности, якобы не та сфера, которая должна регулировать принятие превентивных мер против правонарушений, и неясно вообще, о каких мерах идет речь.

Однако международному праву известно огромное число норм, детализирующих общие принципы и правила или обеспечивающих их выполнение. В Чикагской конвенции, например, содержится много статей (ст.6, 8, 9, 10, 12, 13 и др.), которые основаны на принципе полного и исключительного суверенитета государств в пределах своей территории, принципе, закрепленном в ст.1.

Что касается ст.4 Конвенции, то – как отметил глава советской делегации – текст этой статьи не вполне отвечает требованиям сегодняшнего дня и он явно недостаточен. Об этом свидетельствуют многочисленные акты противоправного использования гражданских воздушных судов различными авиакомпаниями, организациями и отдельными лицами. Поэтому очевидно, что по этому вопросу в Конвенции имеется определенный пробел, который следовало бы заполнить [189].

Столь же надуманным был и выдвигаемый Западом последний «аргумент».

В текущее пятнадцатилетие практически всеми странами предусматриваются на национальном уровне строгие режимные процедуры в отношении попыток угона воздушных судов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. В международно-правовом плане можно указать на ст.10 Монреальской конвенции 1971 г. о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, которая четко устанавливает обязательства государств принимать все практически осуществимые меры с целью предотвращения преступных актов. Ничто не препятствует предусмотреть аналогичные меры и по вопросу, рассматривавшемуся Ассамблеей. При отсутствии нарушений отпадает необходимость в их пресечении, в том, чтобы прибегать к процедуре перехвата, к принуждению к посадке и т.п. Тот, кто в действительности озабочен жизнью пассажиров и экипажа, не может выступить против такого решения проблемы.

Вообще возложение на государство обязательств совершать действия превентивного характера не является чем-то новым для Чикагской конвенции. Так, согласно ст.14 Конвенции, «каждое Договаривающееся государство обязуется принимать эффективные меры» к недопущению распространения опасных болезней посредством аэронавигации.

Обращение к превенции противоправного использования воздушных судов особенно важно и потому, что принцип воздержания от применения оружия в его одностороннем толковании в определенной степени способствует безнаказанному совершению нарушений, в особенности частными гражданскими самолетами. Такие нарушения весьма многочисленны. Они могут быть связаны с распылением ядовитых

веществ, с незаконной перевозкой наркотиков, различных ценностей, контрабандой, переброской наемников, хищением природных богатств отдельных стран и т.п. Для того чтобы положения, поправки не истолковывались таким образом, что подобные противоправные акты, несущие часто угрозу жизни и здоровью многих людей, находятся под ее защитой, необходимо было установить твердые обязательства государств по их предотвращению.

Последствия уже совершенного нарушения – это, безусловно, важный, но вторичный аспект, производный от факта нарушения. Безусловно, государство все всегда несет ответственность в случае использования гражданского воздушного судна в противоправных целях. Прямая ответственность государства наступает в том случае, когда государственный орган непосредственно санкционировал нарушение. При этом не должен иметь значения тот факт, что этот орган действовал *ultravires* (должностное лицо, находящееся при исполнении служебных обязанностей, совершает правонарушение всегда *ultravires*, поскольку право не может предписывать нарушение собственных норм). Этот подход находится в русле теории «соучастия», развивавшейся еще до Гуго Гроция. Ответственность государства должна наступать и в том случае, когда была проявлена крайняя небрежность и не были приняты должные, предписанные меры для предотвращения потенциального правонарушения («должное старание»), хотя имелись все возможности для их принятия. Это прямо вытекает из принципа обеспечения безопасности международных полетов, рассмотренного выше.

В тех случаях, когда такие возможности отсутствуют (что должно быть очевидно, доказуемо – например, при полете воздушного судна из труднодоступной местности в обстоятельствах, когда государственные органы не в состоянии предотвратить правонарушение), ответственность государства исключается. И наоборот, государство, компетентные органы которого осведомлены о том, что какой-либо индивид намеревается совершить преступление против другого государства или его граждан, и не пытаются пресечь подобного рода действий, выражает тем самым свое молчаливое согласие на такую деятельность, проявляя своего рода солидарность с преступником, вследствие чего и возникает его ответственность. Ввиду ограниченной возможности применения этой теории к тем редким случаям, когда государственные власти действительно знают о готовящемся нарушении, она сегодня непопулярна.

Обстоятельства, приводящие к применению принуждения к воздушному судну-нарушителю, таковы, что в абсолютном большинстве случаев компетентные органы потерпевшего государства не в состоянии определить, по какой причине нарушитель не подчиняется подаваемым командам и может ли это быть связано с неприятием превентивных мер в месте выхода. Все это выясняется только после посадки нарушителя и имеет отношение не к непосредственным принудительным мерам, а решению вопросов ответственности.

В последнем случае должны учитываться многие факторы: пропорциональность мер принуждения, применение потерпевшим государством всех необходимых мер предупреждения нарушителя и т. п., а также степень добросовестности выполнения государством регистрации воздушного судна (государства эксплуатанта) своей обязанности по предотвращению противоправного использования воздушного судна. В тех случаях, когда государственные органы способствуют нарушению или оно производится в их интересах, соответствующее государство должно считаться деликвентом и против него могут быть предприняты санкции, если оно отказывается нести ответственность, вытекающую из его обязанностей по международному праву. Меры же, принимаемые против конкретного воздушного судна-нарушителя, не

являются мерами против какого-либо государства. Они осуществляются в порядке самозащиты против ординарных правонарушений, не связанных с применением вооруженной силы. Если судна-нарушители используют вооруженную силу, они не могут считаться гражданскими воздушными судами и не могут пользоваться защитой охранительных норм международного права.

Вопросы ответственности и применения санкций в случаях нарушений, совершаемых гражданскими воздушными судами, решаются на общих основаниях международно-правовой ответственности государств, гражданско-правовой и (в отдельных случаях) административной ответственности юридических лиц, гражданско-правовой, уголовной, административной и дисциплинарной ответственности физических лиц.

Глава IV. РЕЖИМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ НАД ОТКРЫТЫМ МОРЕМ, МЕЖДУНАРОДНЫМИ ПРОЛИВАМИ И АРХИПЕЛАЖНЫМИ ВОДАМИ

1. Правила полетов над открытым морем

Ст.12 Чикагской конвенции, закрепляя обязательства государств относительно правил полетов, предусматривает, что «над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией».

В настоящее время правила, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов, которые принимаются Советом ИКАО, имеют различный статус. Это могут быть стандарты, рекомендуемая практика, процедуры аэронавигационного обслуживания и региональные дополнительные процедуры. Следует ли все эти правила, поскольку они касаются полетов и маневрирования воздушных судов, считать обязательными для соблюдения над открытым морем в смысле ст.12 Чикагской конвенции? Данный вопрос тем более актуален, что используемая в ст.12 формулировка: «установленные в соответствии с настоящей Конвенцией» – довольно неопределенна. Взятая сама по себе, да еще в сочетании с закрепленным в ст.37 Конвенции правом ИКАО принимать и изменять стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, она может быть истолкована как требование относить к разряду обязательных любые правила, установленные ИКАО, независимо от их статуса.

Однако подобное расширительное толкование ст.12 было бы совершенно неправильным. В основу ее анализа должны быть положены, помимо ст.37, постановления п. «Z» ст.54 и ст.90 Чикагской конвенции. Согласно пункту «Z» ст.54, Совет ИКАО принимает в соответствии с положениями гл.VI Конвенции, в которую входит названная выше ст.37, «международные стандарты и рекомендуемую практику; для удобства именуется их Приложениями к настоящей Конвенции». Ст.90 определяет порядок принятия и вступления в силу Приложений к Чикагской конвенции. Порядок принятия правил в виде процедур в Чикагской конвенции не определяется. Поскольку Чикагская конвенция относит к правилам полетов над открытым морем только те правила, которые устанавливаются, как сказано в ст.12, в соответствии с настоящей Конвенцией, процедуры аэронавигационного обслуживания (PANS), содержащие правила полетов, не подпадают под сферу действия ст.12 и не являются обязательными для соблюдения государствами при издании национальных правил полетов над открытым морем. Они устанавливаются «не в соответствии с Чикагской конвенцией». Подобное отношение к ним не

встречает возражений ни в практике ИКАО, ни в работах юристов-международников, так или иначе затрагивающих данную проблему [190]. Чикагская конвенция непосредственно предусматривает издание правил лишь в виде международных стандартов и рекомендуемой практики, которые, как предполагалось, будут охватывать все вопросы, связанные с регулированием полетов, включая и процедуры [191]. Принимая процедуры, Совет ИКАО придерживается упрощенного порядка. Он утверждает их и направляет договаривающимся государствам для применения, сопровождая их указанием, что они не имеют статуса ни стандартов, ни рекомендуемой практики.

В отношении рекомендуемой практики и ее отнесения к сфере действия ст.12 Чикагской конвенции нет единого мнения. Некоторые авторы полагают, что рекомендуемую практику нельзя считать правилами, касающимися полетов и маневрирования воздушных судов в смысле ст.12 Конвенции, хотя в отличие от процедур она и устанавливается «в соответствии с Чикагской конвенцией» [192]. Другие, например Дрион, придерживаются противоположного мнения [193].

Как можно судить по протоколам Чикагской конференции 1944 г., составители Конвенции исходили из того, что унификация регулирования международной гражданской авиации должна осуществляться посредством принятия и внедрения соответствующих стандартов. Рекомендуемая практика представлялась лишь как одна из возможных путей приближения к стандартизации. Она относится к видам деятельности, единообразное регулирование которой на данном этапе не считается необходимым [194]. Такой подход к стандартам и рекомендуемой практике получил свое выражение в соответствующих определениях, принятых вскоре после Чикагской конференции на 1-й сессии Ассамблеи ИКАО (1947 г.). Правила, единообразное применение которых считается *необходимым* и которые должны соблюдаться договаривающимися государствами в соответствии с положениями Чикагской конвенции, отнесены к стандартам [195]. Использование рекомендуемой практики признается *желательным* [196].

Правила полетов, устанавливаемые ИКАО, являясь в соответствии со ст.12 Конвенции обязательными для соблюдения при полетах над открытым морем, имеют нормативный характер, порождают взаимные права и обязанности договаривающихся государств. Рекомендуемая практика по своей природе (рекомендация!) не обладает таким качеством. Обязательства договаривающихся государств ограничиваются лишь признанием желательности соблюдения соответствующих правил. В силу этого нет никаких оснований для отнесения ее к правилам полетов в смысле ст.12 Конвенции. Именно из этого, надо полагать, исходил Совет ИКАО, отказавшись от включения в Приложение 2 («Правила полетов») рекомендуемой практики. Приложение содержит только стандарты.

Таким образом, к правилам полетов, которые должны в обязательном порядке соблюдаться над открытым морем воздушными судами всех государств – участников Чикагской конвенции, относятся только те правила полетов, которые установлены Советом ИКАО в виде международных стандартов. Принятые в договаривающихся государствах правила, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов над открытым морем, не должны противоречить международным стандартам. Государства могут, конечно, устанавливать правила, которые не предусмотрены стандартами ИКАО. Но такие правила обязательны только для воздушных судов, зарегистрированных в данном государстве, и не обязательны для воздушных судов других государств.

Правила полетов занимают особое место среди правил, принимаемых ИКАО. Применительно к воздушному пространству над открытым морем мы имеем редкий в международной практике пример, когда международный орган, в данном случае Совет ИКАО, состоящий из 33 членом, в силу представленных ему полномочий большинством в две трети голосов принимает правила, обязательные для всех договаривающихся государств [197]. Более того, действие этих правил затрагивает интересы государств, которые не являются членами ИКАО. Хотя для них правила в принципе не обязательны, тем не менее воздушные суда, несущие знаки их национальности, при полетах над открытым морем вынуждены соблюдать или по крайней мере учитывать правила полетов ИКАО в интересах своей безопасности. Следует отметить, что введение обязательных правил полетов над открытым морем создает определенные проблемы и для государств – членом ИКАО. В ряде случаев они сталкиваются с дилеммой: иметь две системы правил полетов (одну для национального воздушного пространства, а другую для воздушного пространства над открытым морем) или отказаться от расхождения правил, устанавливаемых для применения в национальном воздушном пространстве, с правилами ИКАО. Учитывая эти обстоятельства, а также потребность иметь единый режим полетов над открытым морем, который бы соблюдали воздушные суда всех без исключения государств, Совет ИКАО проявляет определенную сдержанность относительно определения круга вопросов, подлежащих регулированию посредством принятия соответствующих международных стандартов. Как можно видеть при анализе правил полетов, включенных в Приложение 2, они регулируют основные действия командира воздушного судна, имеющие определяющее значение для безопасности полетов. Решение многих частных вопросов, детальная регламентация действий командира в различных конкретных ситуациях оставлены на усмотрение соответствующих полномочных органов государств. Требование ст.12 Чикагской конференции о безусловном соблюдении в воздушном пространстве над открытым морем правил полетов, устанавливаемых ИКАО, предназначено обеспечить единый режим полетов для всех гражданских воздушных судов. Однако на практике, несмотря на всю категоричность данного требования, в строгом смысле слова системы единообразных правил для полетов над открытым морем, которая бы действовала в глобальном масштабе, не получилось. Можно говорить о единых правилах в рамках конкретного района полетной информации или в рамках региона, объединяющего несколько таких районов. Стандарты ИКАО, решая задачи обеспечения безопасности полетов, не могут игнорировать наличие местных факторов, которые реально существуют, отражая разнообразие географических условий в различных районах земного шара, неодинаковые технические и экономические возможности прибрежных государств, на которые ложится основная тяжесть обслуживания воздушного движения над открытым морем, экономическую целесообразность внедрения тех или иных правил в международном масштабе и т.д. В силу этого, как уже отмечалось при анализе правил полетов, многие стандарты Приложения 2, в основном определяющие порядок взаимодействия командира воздушного судна с органом обслуживания воздушного движения (ОВД), с необходимостью делегируют решение некоторых вопросов соответствующим полномочным органам договаривающихся государств. Причем в качестве таких органов в отношении полетов над открытым морем могут выступать полномочные органы государства регистрации воздушного судна и государства, обеспечивающего ОВД в соответствии с региональным аэронавигационным соглашением в пределах установленного района открытого моря. Чтобы исключить всякую двусмысленность в толковании, кому принадлежат те или иные права, предусмотренные стандартами, Совет ИКАО принял специальную 14-ю поправку к Приложению 2 (1972 г.), в которой

дал определения терминов «соответствующий полномочный орган ОВД» («appropriateATSauthority») и «соответствующий полномочный орган» («appropriateauthority»). В отношении полетов над открытым морем первый из названных органов – это полномочный орган государства, обеспечивающего ОВД, а второй – это полномочный орган государства регистрации воздушного судна [198].

Право государства регистрации включать в правила, установленные стандартами ИКАО, требования, отличные от «стандартов», создает необычную ситуацию. С одной стороны, в ст.12 Чикагской конвенции записано, что над открытым морем действующими являются правила, принимаемые ИКАО, а с другой – стандарт ИКАО, включенный в Приложение 2, предоставляет право полномочному органу государства регистрации вносить в это правило свои требования. В определенной мере возникает угроза появления двух и более параллельных систем регулирования, действующих в одном и том же районе полетов, против чего, собственно, и направлена ст.12 Чикагской конвенции. Устранить такую угрозу и соответственно обеспечить достижение целей ст.12 возможно только двумя способами. Или изъять из стандартов Приложения 2 всякое упоминание о праве государств регистрации отступать от предусмотренных в них требований, что было бы равнозначно игнорированию так называемого местного фактора, или устанавливаемое стандартом право усмотрения ограничить пределом, который бы исключал возможность воздействия государства на регулирование полетов воздушных судов других государств. Стандарты ИКАО идут по второму пути.

Как показывает анализ стандартов Приложения 2 с точки зрения их применения при полетах над открытым морем, государство регистрации сможет воспользоваться правом в полную меру, по-видимому, только в отношении двух стандартов, касающихся определения минимальной безопасности высоты полетов по ПВП к ППП [199]. Эти правила устанавливаются в интересах безопасности воздушного судна, лиц и имущества на поверхности и не затрагивают ни полетов воздушных судов других государств, ни регулирования воздушного движения. Каждое государство устанавливает свой уровень высоты полетов, ниже которого его воздушные суда летать не могут. Во всем остальном они соблюдают «действующие в данном месте правила». Что касается стандартов Приложения 2 относительно буксировки воздушным судном других воздушных судов или каких-либо предметов (п.3.1.5), спуска с парашютом (п.3.1.6) и фигурных полетов (п.3.1.7), выполнение которых затрагивает полеты других воздушных судов, то они могут осуществляться, о чем записано в каждом стандарте, только таким образом, «как это указывается в соответствующей информации, рекомендации и/или разрешении, полученных от соответствующего органа обслуживания воздушного движения». Последний же будет руководствоваться правилами государства, которое обслуживает воздушное движение в данном районе открытого моря. Тем самым обеспечивается единообразие действий всех воздушных судов, подчиненных единой для данного района системе регулирования.

Требования, устанавливаемые «соответствующими полномочными органами ОВД» в силу представленного им права в стандартах Приложения 2, существенно отличаются от рассмотренных выше правил «соответствующих полномочных органов». Последние относятся только к воздушным судам, несущим национальные знаки данного государства. Они обязательны во всем воздушном пространстве над открытым морем, если, конечно, иное не будет оговорено непосредственно в самом правиле. Требования, определяемые «соответствующим полномочным органом ОВД», обязательны для воздушных судов всех договаривающихся государств, но их действие ограничено пределами воздушного пространства над открытым морем, в

котором государство, назначившее указанный орган, обеспечивает обслуживание воздушного движения.

Какова правовая основа обязательности правил, принимаемых «соответствующим полномочным органом ОВД» для воздушных судов других государств – членов ИКАО? Как известно, Чикагская конвенция не устанавливает подобной процедуры принятия правил, обязательных для воздушных судов всех договаривающихся государств при полетах над открытым морем. Указанная процедура вводится стандартами, принятыми в соответствии с Чикагской конвенцией. В силу этого для признания действующими как самой процедуры, так и правил, устанавливаемых на ее основе, требуется дополнительное согласие договаривающихся государств. Такого мнения, по-видимому, придерживался и Совет ИКАО, когда принимал стандарт, касающийся определения термина «соответствующий полномочный орган ОВД».

Данный стандарт занимает особое место в Приложении 2. Он относится к системе регулирования полетов в целом и адресован не командирам воздушных судов, а договаривающимся государствам, на которых лежит обязанность обеспечить, чтобы воздушные суда, несущие их национальные знаки, соблюдали правила полетов, действующие над открытым морем. Стандарт открывается вступлением, в котором как раз и указывается на необходимость согласия договаривающихся государств на предоставление определенных полномочий государствам, обеспечивающим ОВД над открытым морем. В нем записано: «Если Договаривающееся государство не уведомит Международную организацию гражданской авиации о своей несогласии и до тех пор, пока оно не сделает это, считается, что в отношении воздушных судов, зарегистрированных в этом государстве, оно согласилось со следующим: при полетах над теми участками открытого моря, в отношении которых какое-либо Договаривающееся государство в соответствии с региональным аэронавигационным соглашением приняло на себя ответственность за обеспечение обслуживания воздушного движения, «соответствующий полномочный орган ОВД», упомянутый в настоящем Приложении, является именно тем полномочным органом, который назначен государством, несущим ответственность за обеспечение такого обслуживания» (п.2.1.2). Поскольку со стороны договаривающихся государств заявлений о несогласии не поступило, можно считать, что право «соответствующих полномочных органов ОВД» устанавливать обязательные для всех требования в пределах, предусмотренных непосредственно стандартами Приложения 2, получило универсальное признание.

Эти особые требования могут затрагивать большой круг вопросов. К компетенции полномочных органов ОВД относится определение содержания планов полетов, порядка их представления и закрытия, установление дополнительных условий в отношении полетов по ПВП, специального порядка выдерживания крейсерских эшелонов полета, поддержания двусторонней радиосвязи с органами обслуживания и др. [200] Конечно, существование расхождений, пусть даже непринципиальных по своему характеру, создает определенные неудобства для командиров воздушных судов. Однако их отрицательное воздействие на безопасность полетов нейтрализуется деятельностью органов ОВД, которые обеспечивают полеты. Во всяком случае, в пределах каждого конкретного района действует единая система правил, установленная стандартами Приложения 2 с определенными особыми требованиями, принятыми для данного района соответствующим полномочным органом ОВД.

Для унификации правил, устанавливаемых соответствующими полномочными органами ОВД, повышения уровня их «стандартизации» важное значение имеют региональные дополнительные процедуры, а также рекомендации региональных

аэронавигационных совещаний. Названные процедуры и рекомендации посвящены в основном обслуживанию воздушного движения, но они с необходимостью затрагивают правила полетов, регулирующие взаимоотношения командира воздушного судна с органами ОВД. Оценивая в целом систему регулирования полетов над открытым морем, следует признать, что достижение полного единообразия правил станет возможным лишь тогда, когда безопасность полетов воздушных судов не будет зависеть от географических условий, различий в системах ОВД и других местных факторов. Пока же такая зависимость существует, правила полетов, действующие в одном районе открытого моря, будут иметь известные отличия от таких же правил, установленных для другого района.

Правила полетов, предусмотренные в Приложении 2, не распространяются на воздушные суда, которые используются на военной, таможенной и полицейской службах, или, по терминологии ИКАО, на государственные воздушные суда [201]. Вместе с тем участники Чикагской конференции 1944 г. учитывали, что гражданские и государственные воздушные суда выполняют полеты фактически в одном и том же воздушном пространстве, на одних и тех же высотах и потому правила их полетов в интересах безопасности нуждаются в согласовании. В Чикагскую конвенцию была включена норма, обязывающая договаривающиеся государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов обращать должное внимание на безопасность навигации гражданских воздушных судов [202].

В развитие данного положения применительно к полетам над открытым морем в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО, которое принимается на сессиях Ассамблеи ИКАО, указывается, что правила и процедуры, устанавливаемые договаривающимися государствами для регулирования полетов своих государственных воздушных судов над открытым морем, должны обеспечивать, чтобы такие полеты не ставили под угрозу безопасность, регулярность и эффективность полетов международной гражданской авиации и чтобы они, насколько практически возможно, выполнялись с учетом правил полетов, изложенных в Приложении 2 [203]. Здесь же говорится, что при установлении указанных правил и процедур соответствующее государство должно «согласовывать этот вопрос со всеми государствами, ответственными за обеспечение обслуживания воздушного движения над открытым морем в данном районе» [204].

Формулировка указанной рекомендации представляется весьма неудачной. В ней говорится о согласовании правил и процедур, хотя речь должна идти, видимо, о согласовании вопросов, связанных с использованием воздушного пространства, необходимого для полетов государственных воздушных судов. В этом отношении более удачным представляется порядок, предусматривавшийся в свое время в Сводном заявлении, которое принималось на 15-й, а затем 16-й сессиях Ассамблеи ИКАО. Договаривающиеся государства должны были учитывать необходимость соблюдения государственными воздушными судами над открытым морем правил полетов, предусмотренных в Приложении 2, «если при этом не принимаются меры, обеспечивающие безопасность других воздушных судов, причем эти меры должны определяться предпочтительно по согласованию с соответствующими полномочными органами, ответственными за обслуживание воздушного движения в данном районе открытого моря» [205]. Как можно видеть из цитированного текста, согласованию подлежали не правила и процедуры, а меры, обеспечивающие безопасность других воздушных судов, когда государственные воздушные суда выполняли полеты по правилам, отличным от установленных в Приложении 2.

Особое место среди документов, регулирующих действия командиров военных воздушных судов по предупреждению столкновений над открытым морем, занимает

соглашение между СССР и США, подписанное в 1972 г. [206] Соглашение заключено по инициативе Советского Союза в связи с многочисленными фактами облета военными самолетами США советских гражданских воздушных судов, выполняющих полеты над открытым морем, а также торговых морских судов. Во время облетов американские самолеты, имитируя атаку, опасно сближались с советскими воздушными судами. В печати сообщалось о фактах обстрела советских судов и совершении других провокационных актов.

Соглашение предусматривает правила, которые должны соблюдаться командирами военных самолетов над открытым морем. Ст. IV Соглашения предписывает им «проявлять величайшую осторожность и благоразумие при приближении к самолетам другой Стороны, действующим над открытым морем», а также «к кораблям, занятым выпуском и приемом самолетов». Командиры экипажей не должны имитировать применение оружия по самолетам, выполнять пилотаж над кораблями и сбрасывать вблизи них различные предметы. В темное время суток военные самолеты при полетах над открытым морем должны включать аэронавигационные огни. Огни включаются также при выполнении полетов по приборам. Требование о включении аэронавигационных огней, однако, не является безусловным. Они включаются, «когда это возможно» (п. 2 ст. V).

В 1973 г. Соглашение было дополнено Протоколом, в котором записано, что самолеты сторон не должны производить имитации атак в отношении невоенных судов другой стороны [207].

2. Порядок организации международных полетов над открытым морем

Принцип свободы не исключает организацию международных полетов над открытым морем. Наоборот, интересы безопасности воздушного движения требуют, чтобы полеты были определенным образом упорядочены. Эта задача в современных условиях решается путем внедрения согласованной на международной основе системы маршрутов ОВД, т.е. маршрутов, на которых осуществляется обслуживание воздушного движения [208].

Основные маршруты ОВД устанавливаются и периодически пересматриваются на региональных аэронавигационных совещаниях, проводимых в рамках ИКАО [209]. Полномочные органы ОВД государств в районах открытого моря, где они обеспечивают обслуживание полетов воздушных судов, могут устанавливать в интересах ОВД дополнительные маршруты. Такой подход к созданию сети маршрутов ОВД имеет ряд преимуществ, так как позволяет учитывать потребности воздушного движения и возможности органов ОВД государств, обеспечивающих обслуживание движения, и в то же время гарантирует должную стабильность основных маршрутов ОВД для транзитных полетов воздушных судов.

Конечно, полеты воздушных судов могут выполняться не только по установленным маршрутам ОВД, но и за их пределами. В этом случае маршрут описывается в плане полета путем указания географических координат основных пунктов маршрута через предписанное число градусов или через определенное время полета. При проложении маршрутов как постоянных, так и разовых вблизи границ районов полетной информации, проходящих над открытым морем, требуется их согласование с соответствующими органами ОВД государства, ответственного за обслуживание в смежном районе полетной информации. В противном случае безопасные боковые интервалы между маршрутами, проложенными в смежных районах, могут оказаться необеспеченными. Без согласования маршрут может быть установлен или проложен

для разового использования в Северной Атлантике, например, не ближе 60 мор. миль, а в Тихом океане – 50 мор. миль от границы со смежным районом полетной информации, где ОВД обеспечивают органы другого государства, что составляет половину боковых интервалов, которые должны выдерживаться между воздушными судами, летящими по параллельным маршрутам [210].

Чикагская конвенция не содержит каких-либо обязательств в отношении того, чтобы международные полеты гражданских воздушных судов над открытым морем выполнялись только по согласованным на региональной основе маршрутам ОВД. В соответствии с принципом свободы право выбора маршрутов остается за эксплуатантами воздушных судов и их командирами. Однако на практике подавляющее большинство полетов осуществляется по установленным маршрутам ОВД.

Полетам над открытым морем присущи определенные особенности: большие расстояния, отсутствие наземных ориентиров, трудности в радиотехническом обеспечении навигации и др. Воздушные суда в интересах безопасности нуждаются в услугах органов ОВД, а эти услуги в виде диспетчерского или консультативного обслуживания обеспечиваются в соответствии с рекомендациями региональных совещаний на согласованных и установленных ими маршрутах ОВД, по которым формируются потоки движения воздушных судов. К слову сказать, для удовлетворения этих потребностей во многих районах открытого моря выше эшелона 55 (1700 м) и даже эшелона 45 (1350 м) воздушное пространство объявлено контролируемым, т.е. пространством, в пределах которого по установленным маршрутам ОВД контролируемым полетам воздушных судов предоставляется диспетчерское обслуживание.

Помимо фактической заинтересованности в ОВД, основу упорядочения международных полетов над открытым морем составляют обязательства государств относительно соблюдения в воздушном пространстве открытого моря правил полетов, устанавливаемых ИКАО [211]. Этими правилами, в частности, предусматривается: до начала «любого полета с пересечением международных границ» [212] в орган ОВД должен быть представлен план полета. Полет должен выполняться в соответствии с представленным планом и полученным диспетчерским разрешением органа ОВД, которым обеспечивается рассредоточение воздушных судов на безопасные интервалы и дистанции. При отсутствии других указаний от органа ОВД воздушное судно обязано следовать на установленных маршрутах ОВД – вдоль осевой линии маршрута, а по любым другим маршрутам – по прямой линии между точками, описывающими этот маршрут, и т.д. [213]

Упорядочение международных полетов воздушных судов над открытым морем посредством внедрения системы маршрутов не противоречит принципу свободы полетов. Открытое море и воздушное пространство над ним находится в общем пользовании всех государств. Каждое государство использует воздушное пространство на равных основаниях со всеми другими государствами при условии соблюдения норм международного права и разумного учета заинтересованности других государств в пользовании свободой полетов, включая обеспечение безопасности, экономичности и эффективности полетов воздушных судов. Обслуживание воздушного движения и упорядочение полетов для целей обслуживания являются в современных условиях практически основным способом, при помощи которого обеспечивается реализация права всех государств на свободу полетов и безопасность воздушных судов, выполняющих полеты.

Огромные просторы открытого воздушного пространства создают благоприятные возможности для прокладки оптимально экономичных маршрутов с учетом направления ветра, струйных воздушных течений и т. д. Эти возможности были широко использованы в воздушном пространстве Северной Атлантики. Вместо постоянных маршрутов ОВД для обеспечения основного потока воздушного движения между Центральной Европой и Северной Америкой была применена начиная с 1961 г. так называемая система организованных треков [214]. Трек, означающий в переводе на русский язык «линию пути», как термин применительно к указанной системе используется для обозначения временного маршрута ОВД, который рассчитывается с учетом метеоусловий в районе полетов на конкретный период времени органами ОВД, обеспечивающими обслуживание в Северной Атлантике [215]. Для применения системы организованных треков в воздушном пространстве Северной Атлантики первоначально был выделен район в границах между 37° и 65° с. ш. в пределах эшелонов 290 (8850 м) – 390 (11900 м), наиболее выгодных для полетов современных авиалайнеров с турбореактивными двигателями – основных типов воздушных судов авиакомпаний, осуществляющих международные воздушные сообщения [216]. Этот район позднее был увеличен.

Введение системы организованных треков значительно расширило права и соответственно обязанности государств, осуществляющих ОВД в данном районе открытого моря. Полномочные органы ОВД этих государств обеспечивают не только непосредственное ОВД, но, в пределах установленного района, определяют систему параллельных маршрутов, на которых оно предоставляется. Им приходится также решать вопросы, связанные с обеспечением полетов воздушных судов, которые пересекают систему организованных треков или входят в поток общего движения не в пункте, откуда она начинается. Все это в конечном счете выливается в очень сложную, имеющую не только технический характер, проблему обеспечения равновесного распределения преимуществ, которые дает система организованных треков.

Система организованных треков в Северной Атлантике предоставила значительные экономические выгоды, но не всем авиакомпаниям. Выгоды в полном объеме получили авиакомпании, осуществляющие полеты из стран Центральной Европы. Воздушные суда, вылетающие из пунктов, расположенных в Северной и Южной Европе, при полетах в Северную Америку только частично включались в систему организованных треков после пролета значительной части Северной Атлантики и получали незанятые, весьма часто невыгодные эшелоны, полет на которых связан с повышенным расходом топлива, что неизбежно вызывало жалобы на нарушение равенства государств в пользовании свободой полетов над открытым морем [217].

Проблема равновесного распределения выгод и ограничений, которые связаны с любым новшеством в организации и обслуживании воздушного движения над открытым морем, относится к числу наиболее сложных. Проводимые в рамках ИКАО поиски соответствующих решений, удовлетворяющих всех пользователей воздушного пространства, не всегда дают положительные результаты. Дискуссии часто завершаются заявлением о необходимости продолжать усилия по улучшению существующего положения и рекомендацией соответствующим полномочным органам ОВД без надобности не причинять ущерба воздушным судам, которые пересекают основные потоки воздушного движения или входят в них [218].

Существенно новые моменты в организацию воздушного движения над открытым морем внесла так называемая концепция технических требований к минимальным навигационным характеристикам (ТМНХ) [219], принятая и рекомендованная для применения 9-й Аэронавигационной конференцией [220]. В связи с внедрением в

эксплуатацию новых систем дальней навигации, обеспечивающих высокую точность самолетовождения, появилась возможность увеличить пропускную способность воздушного пространства за счет сокращения интервалов бокового эшелонирования между воздушными судами, следующими по параллельным маршрутам. Суть концепции заключается в том, что над открытым морем выделяются воздушные пространства в установленных границах, к полетам в которых допускаются только воздушные суда, имеющие бортовое навигационное оборудование, позволяющее выдерживать заданную траекторию полета с отклонением, не превышающим установленной величины. Государства, обеспечивающие ОВД в этих воздушных пространствах, применяют в них сокращенные в сравнении с обычными интервалы бокового эшелонирования. В Северной Атлантике этот интервал уменьшился со 120 до 60 мор. миль.

С увеличением в определенном воздушном пространстве числа маршрутов ОВД возрастает соответственно количество эшелонов, выгодных для полетов современных авиалайнеров. Что касается воздушных судов, бортовое оборудование которых не отвечает ТМНХ, то они в данное воздушное пространство не допускаются и направляются по маршрутам, проходящим вне этого пространства. Первое применение концепция ТМНХ по рекомендации 9-й Аэронавигационной конференции [221] получила в регионе Северной Атлантики. В выделенный район полностью вошло воздушное пространство, в котором применяется система организованных треков [222].

С определением воздушных пространств с ТМНХ связаны некоторые важные проблемы. Прежде всего кто должен определять и подтверждать соответствие воздушного судна ТМНХ, а тем самым его право на выполнение полета в выделенном воздушном пространстве? Ответ на данный вопрос имеет чрезвычайно важное значение, поскольку само использование воздушного пространства с ТМНХ, в котором применяются сокращенные интервалы эшелонирования, становится возможным лишь при условии, что все находящиеся в нем воздушные суда без исключения способны обеспечить должную точность выдерживания заданной траектории полета. Сложность проблемы состоит в том, что Чикагская конвенция непосредственно не предусматривает обязанности договаривающихся государств в отношении подтверждения соответствия бортового оборудования воздушных судов, несущих знаки их национальности, определенным требованиям, устанавливаемым ИКАО для полетов в конкретных районах воздушного пространства. Правда, в Приложении 2 к Конвенции («Правила полетов») содержится стандарт, в котором записано, что «на воздушном судне устанавливаются соответствующие приборы и навигационное оборудование, необходимые для выполнения полета на маршруте» (п.5.1.1.). Этот стандарт мог бы быть формальным основанием для возложения на государства указанных обязательств, однако по своему содержанию он не может быть отнесен к правилам полетов, обязательным в соответствии со ст.12 Чикагской конвенции для соблюдения над открытым морем, поскольку регулирует не полеты, а требования к оборудованию воздушных судов. На совещании ограниченного характера по аэронавигации в Северной Атлантике при обсуждении вопроса о том, кто должен подтверждать соответствие воздушных судов ТМНХ [223], высказывалось сомнение в том, что государства регистрации или государства эксплуатанта возьмут на себя такого рода обязанности, тем более что требования к минимальным навигационным характеристикам в то время еще не были приняты [224]. Однако подобного рода сомнения представляются неосновательными. На государствах лежат определённые обязанности, связанные с внедрением ТМНХ. Их правовую основу составляют положения ст.12 Чикагской конвенции, которые закрепляют

среди других обязательств государств, во-первых, обязательство обеспечить, чтобы каждое воздушное судно, несущее знак его национальности, соблюдало правила полетов, действующие в месте выполнения полета, и, во-вторых, обязательство обеспечить привлечение к ответственности всех лиц, нарушающих действующие регламенты, содержащие правила полетов. Над открытым морем правила полетов, принимаемые государствами для национальных воздушных судов, должны соответствовать правилам, установленным ИКАО.

Как уже отмечалось, правила полетов, установленные ИКАО, требуют, чтобы каждый полет осуществлялся в соответствии с представленным планом, а воздушное судно следовало во время полета по осевой линии маршрута [225]. Отклонение от маршрута относится к числу серьезных нарушений правил полетов. Оно, если происходит без согласования с органом ОВД, грозит опасным сближением и столкновением между воздушными судами. Государства не могут оставлять такие нарушения без внимания. Очевидно, что на них лежит обязанность принимать меры по предотвращению таких нарушений. Определение таких мер – прерогатива каждого государства. В этом свете предусмотренное в действующих Региональных дополнительных процедурах положение относительно проверки по мере необходимости навигационных характеристик воздушных судов, осуществляющих полеты в районе воздушного пространства, в котором применяются ТМНХ, следует рассматривать как рекомендацию одной из таких возможных мер [226].

Применение ТМНХ повышает рациональность использования воздушного пространства, эффективность и экономичность международных воздушных сообщений. Установление ТМНХ по согласованию между заинтересованными государствами не противоречит в принципе свободе полетов воздушных судов над открытым морем. Воздушное пространство остается открытым для всех воздушных судов. Каждый эксплуатант воздушного судна, оборудовав его надлежащим образом, имеет равную с другими возможность воспользоваться преимуществами, которые предоставляют воздушные пространства с ТМНХ в отношении экономичности и эффективности полетов. Было бы неразумным ориентироваться в организации воздушного движения и его обслуживания на воздушные суда, устаревшие или не имеющие соответствующего оборудования, лишая тем самым всех остальных пользователей воздушного пространства тех выгод, которые несет прогресс авиационной техники. Вместе с тем воздушные суда, не отвечающие установленным требованиям, с введением воздушных пространств с ТМНХ фактически сталкиваются с дополнительными трудностями. В данном случае, как и в других аналогичных обстоятельствах, связанных с организацией воздушного движения над открытым морем, интересы определенной части пользователей воздушного пространства могут оказаться ущемленными. Чтобы этого не происходило, как при определении воздушных пространств с ТМНХ, так и в других случаях внесения изменений в организацию воздушного движения должны соблюдаться определенные требования. Во-первых, всякое существенное изменение может быть проведено в жизнь только по согласованию между всеми заинтересованными государствами, использующими воздушное пространство для полетов и обеспечивающими их обслуживание. Во-вторых, вносимые изменения должны соответствовать насущным потребностям большинства государств в улучшении организации полетов, причем повышение эффективности и экономичности полетов не должно обеспечиваться за счет снижения уровня их безопасности. Наконец, в-третьих, новая организация не должна наносить ущерба полетам воздушных судов, которые не могут воспользоваться преимуществами новой организации. Иными словами, всякое изменение должно

предусматривать меры, которые бы обеспечили по крайней мере сохранение статус-кво для таких воздушных судов [227].

Определенные новые моменты в организации международных полетов над открытым морем вносит Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. [228] Конвенция еще не вступила в силу. Процесс ратификации, по-видимому, затянется на многие годы. Тем не менее представляется целесообразным остановиться на некоторых ее положениях, в которых отражаются основные тенденции в развитии международного права, могущие оказать влияние на организацию международных полетов.

С точки зрения обеспечения международных полетов Конвенция не вносит каких-либо изменений в режим воздушного пространства над открытым морем. Она, как отмечается в докладе Секретариата ИКАО, «не содержит каких-либо нововведений в отношении открытого моря, которые бы могли иметь возможные последствия для Чикагской конвенции, приложений к ней и других международных документов по воздушному праву» [229]. Хотя Конвенция ООН не включает в состав открытого моря исключительные экономические зоны, организация международных полетов над такими зонами осуществляется таким же порядком, что и над открытым морем. Над архипелажными водами полеты могут производиться только по воздушным коридорам, установленным государством-архипелагом, причем единственно с целью непрерывного и быстрого транзита из одной части открытого моря (исключительной экономической зоны) в другую часть открытого моря (исключительной экономической зоны) (ст.53). Это обстоятельство должно будет с необходимостью учитываться при определении как маршрутов ОВД, так и неконтролируемых маршрутов над открытым морем.

Важное значение для организации международных полетов над открытым морем имеет определение в Конвенции 12-мильного лимита, в пределах которого государства могут устанавливать ширину своего территориального моря (ст.3). Данное положение ставит преграду наметившейся тенденции к необоснованному распространению некоторыми прибрежными государствами своих территориальных вод на 50 и даже 200 мор. миль со всеми могущими быть из этого последствиями для организации полетов воздушных судов.

3. Режим полетов над международными проливами

Международные проливы издавна используются для морского судоходства. С появлением авиации в воздушном пространстве над многими такими проливами пролегли международные воздушные трассы, связывающие страны разных континентов. Эти международные воздушные пути интенсивно используются всеми государствами независимо от того, являются ли они прибрежными или внутриконтинентальными, развитыми или развивающимися. Поэтому международные проливы имеют для международной воздушной навигации то же значение, что и для морского судоходства.

Из почти 300 проливов, существующих на земном шаре [230], только сравнительно небольшая часть имеет важное значение для международной авионавигации: это Ла-Манш, Па-де-Кале, Гибралтарский, Ормузский, Малаккский, Баб-эль-Мандебский, Магелланов, Сингапурский, Черноморские (Босфор, Дарданеллы, Мраморное море), Балтийские (Зунд, Большой Бельт, Малый Бельт, а также Скагеррак, Каттегат), Мессинский, Отранто и др. Некоторые из них служат единственными путями, каналами для полета воздушных судов между разными континентами. Например, через

Гибралтарский пролив проходят международные воздушные магистрали, соединяющие Европу с Северной и Латинской Америкой. В беспрепятственном и свободном пролете через этот пролив заинтересованы многие страны мира.

Для использования международных проливов в интересах международного сообщества и развития международных морских и воздушных коммуникаций большое значение имеет определение режима прохода морских судов и пролета воздушных судов. Особенно остро этот вопрос стоит в отношении международных проливов, перекрываемых территориальным морем и соединяющих одну часть открытого моря с другой. Решение этой сложной политико-правовой проблемы нашло свое воплощение в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция ООН 1982 г.). В Конвенции содержатся общеприемлемые для всех государств положения, обеспечивающие единый и эффективный международный правопорядок осуществления морской и воздушной навигации через проливы международного значения указанной выше категории.

Учитывая, что эта Конвенция относится к числу «универсальных международно-правовых актов по кодификации и прогрессивному развитию общего международного права» [231] и имеет большое политико-правовое значение, для темы нашего исследования представляет несомненную важность точное определение содержания положений ее Части III («Проливы, используемые для международного судоходства»).

Под действие этой части подпадают не все международные проливы. Еще задолго до выработки Конвенции ООН 1982 г. в отношении Балтийских, Черноморских и Магелланова проливов были приняты соответствующие международные соглашения. Именно поэтому положения Части III не затрагивают «правового режима проливов, проход в которых регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, которые относятся специально к таким проливам» (п.«с» ст.35). Не применяется Часть III Конвенции также «к проливу, используемому для международного судоходства, если в этом проливе имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь, проходящий в открытом море или в исключительной экономической зоне...» (ст.36). В таких проливах, срединная часть которых не перекрывается территориальными водами, действует режим открытого моря (Скагеррак, Ла-Манш, Отранто), т.е. в них осуществляется свобода полетов и судоходства в том же значении, что и над открытым морем. Не подпадают под действие Части III также проливы, ведущие из открытого моря, включая исключительную экономическую зону, в территориальное море. В них действует право мирного прохода для морских судов (ст.45). На воздушное пространство, расположенное над территориальным морем этого пролива, право мирного прохода не распространяется.

Таким образом, положения Части III применяются только «к проливам, используемым для международного судоходства между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны» (ст.37).

В проливах, указанных в ст. 37, все суда и летательные аппараты пользуются правом транзитного прохода, под которым понимается «осуществление... свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив...» (п.2 ст.38). Из этой формулировки со всей очевидностью следует, что свобода как морской, так и воздушной навигации через проливы, перекрываемые

территориальными водами и соединяющими разные части открытого моря, предоставляется только для транзита.

Специфика морской и воздушной навигации через подобные проливы имеет существенные отличия, которые учтены Конвенцией ООН 1982 г. Одинаковую юридическую природу имеет лишь само право на транзитный пролет или проход. Но считать идентичным порядок транзитного прохода морских судов порядку пролета летательных аппаратов, как это делают некоторые авторы [232], неверно.

Для ясного понимания сходства и различия в порядке транзитного прохода и транзитного пролета необходим их общий сравнительный анализ. Безусловно, существует ряд общих элементов, свойственных транзитному пролету и проходу. Во-первых, пространственная сфера их действия ограничена проливами, соединяющими две части открытого моря или экономической зоны и перекрытыми территориальными водами припроливного государства. Во-вторых, при пользовании правом транзитного пролета и транзитного прохода через проливы недопустимо совершение ряда действий, в открытом море прямо не запрещенных. В соответствии со ст. 39 морские суда и летательные аппараты при осуществлении транзитного прохода и пролета должны без промедления следовать через пролив, воздерживаться от угрозы силой или применения силы против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости припроливных государств, а также воздерживаться от любой деятельности, кроме той, которая свойственна их обычному порядку непрерывного и быстрого транзита, за исключением случаев, когда такая деятельность вызвана обстоятельствами непреодолимой силы или бедствием.

Однако летательные аппараты выполняют транзитный пролет в соответствии со специальными условиями, диктуемыми как спецификой аэронавигации, так и другими причинами. Так, в перечень правил, которые должны соблюдаться летательными аппаратами при транзитном пролете, входят правила полетов, установленные ИКАО, поскольку они относятся к гражданской авиации, постоянный контроль радиочастот, выделенных компетентным органом по контролю за воздушным движением, назначенным в международном порядке, или соответствующих международных частот, выделенных для передачи сигналов бедствия (п.3 а и б ст.39).

Что касается государственных летательных аппаратов, то о них в Конвенции ООН 1982 г. сказано, что они «будут обычно соблюдать такие меры безопасности и постоянно действовать с должным учетом безопасности полетов» (п.3 а ст.39). Конвенция, как это видно из текста, прямо не накладывает обязанность соблюдать правила ИКАО при осуществлении транзитного пролета государственными летательными аппаратами. Тем самым такие государственные воздушные суда могут следовать своим правилам, относящимся к полетам и маневрированию, установленным в соответствующем государстве регистрации такого судна. Однако при этом они должны соблюдать «меры безопасности и постоянно действовать с должным учетом безопасности полетов».

Таким образом, под право транзитного пролета подведена система строгих обязательств, которые, по сути дела, служат гарантиями обеспечения законности и правопорядка при осуществлении транзитного пролета. В соответствии с этим правом предусматривается: а) право всех государств свободно пользоваться открытым для транзитного пролета воздушным пространством над международными проливами исходя из своих экономических, политических, военных и иных интересов; б) право летательных аппаратов всех государств беспрепятственно

следовать транзитом через международные проливы, указанные в ст.37; в) право летательных аппаратов всех государств Следовать транзитом через международный пролив без согласия припроливного государства. В основе этих прав лежит принцип свободы полетов в целях транзита через международные проливы, тесно связанный со свободой полетов над открытым морем, но имеющий свое специфическое содержание, свою ограниченную пространственную и функциональную сферу действия [233].

Закрепление Конвенцией ООН 1982 г. права на транзитный пролет в известной степени подытожило развитие практики осуществления полетов через международные проливы. Конвенция перевела на язык договора сложившийся к моменту разработки и ее принятия обычай о свободе полетов через международные проливы. Все это имеет важное значение для понимания исторических корней права на транзитный пролет, а следовательно, для правильного толкования содержания положений Части III Конвенции.

Создание Конвенции ООН 1982 г. пришлось на тот момент, когда в отношении режима международных проливов доминировали две тенденции. С одной стороны, в результате многовековой практики получила всеобщее признание свобода прохода морских судов через международные проливы и со временем, которого потребовалось меньше, – свобода пролета над международными проливами, а с другой – в 60-70-е годы проявилась сильная тенденция к расширению государствами границ своих территориальных вод до 12 миль. В результате этого объективного, но противоречивого процесса возникла острая потребность в создании условий, в которых мирно уживались бы свобода прохода морских судов и свобода пролета воздушных судов через проливы, соединяющие открытые моря, но перекрываемые территориальными водами, с суверенитетом припроливных государств. Решить этот вопрос удалось в Части III Конвенции ООН 1982.

В ней четко установлено, что транзитный проход морских судов и транзитный пролет воздушных судов является объектом международно-правового, а не внутрисоциального регулирования. В результате этого получило юридическое признание право на международное использование перекрываемых территориальными водами проливов, соединяющих части открытого моря, всеми государствами в целях транзита морских и воздушных судов. Тем самым за международными морскими и воздушными коммуникациями, проходящими через такие проливы, закреплен особый правовой статус, т.е. они принадлежат всему международному сообществу государств, являются объектом общего и равноправного пользования всеми народами и странами и не могут быть объектом национального присвоения припроливным государством в какой-либо форме.

Решение вопроса о транзитном проходе, естественно, потребовало его увязки с вопросами суверенитета припроливных государств. Конвенция ООН 1982 г. постановила на этот счет, что свобода прохода и пролета в целях транзита не влечет изменение правового статуса вод и воздушного пространства проливов, используемых для международного судоходства и авионавигации. Ст.34 Конвенции гласит, что режим прохода через такие проливы «не затрагивает в других отношениях ни правового статуса вод, образующих такие проливы, ни осуществления государствами, граничащими с проливами, их суверенитета или юрисдикции над такими водами, воздушным пространством над ними, их дном и недрами».

Из этого следует, что припроливное государство не может в одностороннем порядке устанавливать режим транзитного прохода на основе своего исключительного

суверенитета. В ходе работы III Конференции ООН по морскому праву ряд делегаций указывал, что совершающее транзитный пролет воздушное судно может в значительной степени затронуть интересы припроливного государства, осуществляя деятельность, носящую опасный характер или чреватую вредными последствиями: например, воздушные маневры, дозаправку в воздухе, а также военные действия, создающие угрозу обороне или безопасности припроливного государства. По этой причине Испания, которая вообще возражала против предоставления каких бы то ни было прав на полеты через международные проливы, пыталась заблокировать разработку предложения о введении в конвенцию пунктов об обязанностях летательных аппаратов во время транзитного пролета, мотивируя это тем, что в нем не уточнялось, какие именно действия запрещалось совершать летательному аппарату, и что им не предусматривалось конкретных законов и правил, которые припроливные государства могли бы применять к транзитному пролету [234].

Аналогичная критика была высказана делегациями Марокко и Греции. Первая из них предложила внести в п.3 ст.39 дополнение, которым предусматривалось бы, что совершающее транзитный пролет воздушное судно должно воздержаться от таких действий, как военные маневры или прицельная стрельба, применение оружия, фотосъемка, полеты на низкой высоте и бреющие полеты, дозаправка горючим в воздухе, создание помех телекоммуникациям [235]. Предложение марокканской делегации предусматривало даже, что совершающее транзитное воздушное судно должно принимать необходимые меры с целью недопущения нарушения принятых граничащим с проливом государством норм, регулирующих полеты в воздушных коридорах и высоту полетов над проливами, а также избегать полетов над надводной частью территории последнего в тех случаях, когда в воздушном коридоре, установленном граничащим с проливом государством, не предусмотрено таких полетов.

Делегация Греции выдвинула предложение, которое, будь оно принято, предоставило бы обширные полномочия припроливному государству в отношении регулирования транзитных полетов. Согласно п.1 а ст.42 припроливное государство имеет право принимать законы и правила в отношении «безопасности судоходства и регулирования движения судов»; Грецией предлагалось, чтобы подобное право касалось и «безопасности воздушного движения и правил, а также процедур ИКАО». Она настаивала также на праве припроливного государства «устанавливать заранее определенные воздушные трассы и предписывать процедуры воздушных сообщений для полетов над проливами» [236]. Ни эта, ни другие аналогичные поправки к проекту не получили поддержки со стороны участников III Конференции ООН по морскому праву. Однако они показывают, что поиск согласованного решения о транзите происходил в острой политической борьбе. Делегации государств-участников отвергли попытки отдельных государств под разными предложениями подчинить международные воздушные коммуникации, проходящие над проливами, своему контролю.

Обстановка, царившая в ходе выработки положений о транзитном пролете на III Конференции ООН по морскому праву, в известной степени проливает свет на понимание того, где проходит граница международного режима транзитного пролета и когда начинает действовать суверенитет припроливного государства. В самой Конвенции говорится, что непрерывный и быстрый транзит «не исключает прохода через пролив для целей входа, выхода или возвращения из государства, граничащего с проливом, при соблюдении условий входа в такое государство» (п.2 ст.39). Такого рода предусмотрительность является излишней, учитывая, что припроливное государство может располагать в транзитном проливе своими

портами,, предназначенными для обеспечения морской навигации между разными странами. Заход в такие порты иностранных судов в целях доставки товаров и грузов для припроливного государства, конечно, не имеет прямого отношения к транзитному проходу. Естественно поэтому, что регулирование прохода морских судов для целей входа, выхода или возвращения из припроливного государства относится к внутренней компетенции такого государства. Аналогичным образом стоит рассматривать вопросы влета и вылета из припроливного государства иностранных воздушных судов, прибывающих в это государство в порядке осуществления международных воздушных сообщений из разных стран через воздушное пространство международного пролива.

Не исключено применение национальных правил для выполнения припроливными государствами своей обязанности «оповещать о любой известной им опасности для... пролета над проливом» (ст.44), например, путем опубликования соответствующих сведений в своих национальных сборниках аэронавигационной информации (АИП). Однако в целом Конвенция ООН 1982 г. содержит мало юридических оснований для принятия припроливным государством своих законов и правил, относящихся к транзитному пролету, хотя на первый взгляд может показаться, что они указаны в п.5 ст.42 Конвенции. В этой связи следует обратить внимание на очевидную неточность п.5 ст.42 Конвенции ООН 1982 г., в котором говорится о действиях как морских судов, так и летательных аппаратов, нарушающих «такие законы и правила», в то время как п.4 этой статьи указывает, что они относятся только к морским судам. Ответственность государства регистрации летательного аппарата за любой ущерб или убытки, причиненные припроливному государству, должна устанавливаться на основании ст.39. В соответствии с Конвенцией споры по этому поводу должны решаться лишь обычными дипломатическими или юридическими путями. Уже отмечалось, что ст.39 налагает на летательные аппараты (гражданские и военные воздушные суда) обязательство воздерживаться от любой деятельности, кроме той, которая свойственна их обычному порядку непрерывного и быстрого транзита. При существующем разнообразии типов воздушных судов – пассажирские авиалайнеры, авиация общего назначения, спортивные самолеты, вертолеты, военные самолеты разных типов – это обязательство имеет важное значение для обеспечения безопасности транзитного пролета. Современная воздушная навигация, где бы она ни осуществлялась – над государственной территорией, открытым морем или международными проливами, немыслима без четкой и надежной организации и координации полетов воздушных судов. Это первейшее требование, вытекающее из принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации, распространяется, безусловно, и на транзитные пролеты воздушных судов через международные проливы. Выполнение этого требования – важная обязанность припроливного государства.

В современной практике международной аэронавигации широко распространено обслуживание воздушного движения определенных районов открытого моря авиадиспетчерскими службами прибрежного государства на основании региональных аэронавигационных соглашений, заключаемых под эгидой ИКАО [237]. Припроливные государства также занимаются обслуживанием воздушного движения над международными проливами, над которыми осуществляются транзитные пролеты. Именно их авиадиспетчерские службы и являются тем «компетентным органом по контролю за воздушным движением, назначенным в международном порядке», который должен постоянно контролировать радиочастоты или соответствующие международные частоты, выделенные для передачи сигналов бедствия (п.3 в ст.39). Конечно, это только часть работы

«компетентного органа по контролю за воздушным движением» над международными проливами, соединяющими части открытого моря и перекрытыми территориальными водами. Главным делом такого органа является, разумеется, поддержание должного порядка в движении воздушных судов, совершающих транзитные пролеты, устранение опасности для пролета над проливом и принятие всех возможных мер, чтобы не было «никакого приостановления» транзитного пролета.

Помимо этого, авиадиспетчерские службы припроливного государства вправе осуществлять определенные надзорные функции за выполнением летательными аппаратами при транзитном пролете обязанностей, указанных в ст.39. Однако из этого отнюдь не следует, что припроливному государству дано право судить самому, какие действия совершающего транзитный пролет воздушного судна свойственны «обычному» порядку транзитного пролета, а какие ему не соответствуют, и на этом основании предпринимать односторонние акции по приостановлению пролета. Подобного права не допускать пролет, не отвечающий, по мнению припроливного государства, признакам «транзитного», Часть III Конвенции ООН 1982 г. не предусматривает.

Общий характер предписаний Конвенции ООН 1982 г. говорит о том, что припроливное государство вправе возлагать ответственность на государство регистрации воздушного судна, совершающего транзитный пролет, за нарушение обязательств в смысле ст.39, что тем не менее не дает ему права в случае констатации подобных фактов приостанавливать транзитный пролет или чинить ему какие-либо препятствия.

В Части III не оговаривается специально право припроливных государств при определенных обстоятельствах препятствовать осуществлению транзитного пролета. Более того, в ст.44 указано, что «государства, граничащие с проливами, не должны препятствовать транзитному проходу... Не должно быть никакого приостановления транзитного прохода». Это требование носит императивный характер и исключает любую возможность для припроливного государства претендовать на регулирование транзитного пролета своими законами и правилами и под теми или иными предлогами создавать препятствия его осуществлению.

Припроливное государство не вправе также принимать в одностороннем порядке меры законодательного, исполнительного и иного порядка в случае нарушения совершающим транзитный пролет летательным аппаратом обязанностей, предусмотренных в ст.39 Конвенции. Обязанности летательных аппаратов во время транзитного пролета установлены Конвенцией не для того, чтобы они превалировали над правом транзитного пролета, и не для того, чтобы дать припроливному государству возможность использовать своеобразное право «вето» в отношении такого пролета. Их смысл и значение состоят исключительно в обеспечении защиты законных интересов припроливного государства от произвольных действий летательных аппаратов во время транзитного пролета, а не для обоснования юридического повода вмешательства в такой пролет.

Даже в тех случаях, когда деятельность в проливе явно не связана с транзитным проходом, припроливное государство не наделяется Конвенцией на этот счет какими-либо законодательными, исполнительными и иными полномочиями. В п.3 ст.38 указывается, что «любая деятельность, которая не является осуществлением права транзитного прохода через пролив, подпадает под действие других применимых положений настоящей Конвенции». Из этого следует, что в отношении любой деятельности, не являющейся осуществлением права транзитного прохода,

применяться должны только положения Конвенции ООН 1982 г. Таким образом, право транзитного пролета обеспечено определенной защитой от произвольных, самочинных действий прибрежных с международными проливами государств. Нарушение ими этого права следует квалифицировать как международное правонарушение, влекущее международную ответственность на основании положений Конвенции ООН 1982 г. и норм общего международного права.

Конвенция не исключает права припроливного государства на обеспечение своей безопасности и защиту своих законных прав, вытекающих из его суверенитета над воздушным пространством международного пролива. Однако угроза интересам безопасности припроливного государства, возникшая в результате действий совершающего транзитный пролет воздушного судна, должна быть настолько очевидна, чтобы у такого государства не оставалось другого выбора для избежания непоправимого ущерба, кроме безотлагательных действий.

В случае возникновения подобной ситуации припроливное государство обязано принять такие меры, которые сообразуются с режимом транзитного пролета, не ведут к созданию для него каких-либо препятствий и не влекут его приостановления. В противном случае они могут быть квалифицированы как произвольные односторонние действия, принятые припроливным государством в нарушение Части III Конвенции ООН 1982 г., а следовательно, соответствующим образом оспорены странами-пользователями. Правомерность таких контрдействий обуславливается тем, что защита интересов припроливного государства от непосредственной опасности, требующая принятия неотложных мер, прямо не входит в круг проблем, регулируемых Конвенцией.

Из этого не следует делать вывод, что Конвенция вообще запрещает прибегать к использованию мер по обеспечению выполнения обязанностей при транзитном пролете. В случае угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости припроливных государств или нарушения каким-либо другим образом принципов международного права, воплощенных в Уставе ООН (п.1 ст.39), неотъемлемое право на самооборону Конвенцией не оспаривается.

Таким образом, право транзитного пролета в равной мере обеспечивает интересы как стран-пользователей, так и припроливных государств. Для первых Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. подтвердила свободу международных воздушных коммуникаций через проливы, перекрытые территориальными водами и соединяющие открытые моря, и установила особый режим транзитного пролета любых летательных аппаратов; этот режим основан на равноправном и беспрепятственном использовании такого пролета всеми заинтересованными в нем государствами и исключает возможность ограничений свободы транзитного пролета со стороны припроливного государства в какой-либо форме – законодательной, исполнительной и иной. В интересах вторых в Конвенции содержится ряд серьезных гарантий, обеспечивающих защиту суверенитета и безопасности государств, граничащих с международными проливами.

Как уже говорилось, положения Части III Конвенции ООН 1982 г. не затрагивают «правового режима проливов, проход в которых регулируется в целом или частично давно существующими и находящимися в силе международными конвенциями, которые относятся специально к таким проливам» (п. «с» ст.35). Это объясняется тем, что задолго до Конвенции ООН 1982 г. был установлен правовой режим использования «в целом» для Черноморских проливов и «частично» для Балтийских проливов и Магелланова пролива. В первом случае правовой режим определяет

использование Черноморских проливов как для международной морской навигации, так и для международной воздушной навигации, т.е. «в целом». Во втором он касается только прохода морских судов через Балтийские проливы.

В международной практике в понятие «Черноморские проливы» включают Босфор, Дарданеллы и Мраморное море. Правовой режим Черноморских проливов, который регулируется Конвенцией о режиме проливов, подписанной в Монтрё в 1936 г. [238], установлен, как подчеркнуто в Преамбуле Конвенции, с целью обеспечения свободы судоходства «в рамках, отвечающих безопасности Турции и безопасности в Черном море прибрежных государств».

Кроме того, Конвенция Монтрё 1936 г. возложила определенные обязательства на Турцию по обеспечению полетов гражданских воздушных судов над Черноморскими проливами. Ст.23 гласит, что «для обеспечения прохода гражданских воздушных судов между Средиземным морем и Черным морем Турецкое правительство будет указывать вне запретных зон проливов воздушные маршруты, предназначенные для этого прохода; гражданские воздушные суда могут использовать эти пути, делая Турецкому правительству для эпизодических воздушных рейсов предуведомление за три дня, а для регулярных воздушных рейсов – общее уведомление о датах прохода...».

Следует подчеркнуть, что характер упомянутого в ст.23 уведомления, которое положено направить турецкому правительству, не имеет ничего общего с разрешительным порядком полетов, как это может показаться па первый взгляд. Если разрешительный порядок полетов может в любой момент быть приостановлен и это право вытекает из суверенитета, то уведомление тесно связано с обеспечением свободы полетов через Черноморские проливы. Поэтому уведомительный порядок полетов над Черноморскими проливами не может истолковываться в том смысле, что Турция будто может отказать какому-либо государству в праве свободного пролета его гражданских воздушных судов над этими проливами; это противоречило бы смыслу и содержанию Конвенции Монтрё 1936 г. Основное предназначение этой Конвенции заключается в обеспечении свободы судоходства и полетов, а не в признании каких-то особых прав Турции в отношении Черноморских проливов. На эту особенность еще в период выработки Конвенции Монтрё указывала делегация Турции: «Ее природа выходит за рамки просто договора, она является нормой статутного права, которая, будучи однажды принята... становится универсальной нормой, и не только для государств, ее установивших» [239].

В соответствии с условиями Конвенции Монтрё Турция издала в последующем Циркуляр министерства иностранных дел от 21 февраля 1957 г. [240], определивший порядок и условия подачи уведомлений; в нем разъяснено, что для выполнения регулярных международных рейсов необходимо направлять отделу гражданской авиации министерства сообщений все просьбы, касающиеся изменений, вносимых в дополнение к двусторонним воздушным соглашениям. Если просьбы исходят от государства, которое хотя и является членом Международной организации гражданской авиации, но, однако, не заключило воздушного соглашения с Турцией, то они также должны направляться отделу гражданской авиации министерства сообщений. Такой же порядок установлен в отношении просьб чисто технического и административного характера, касающихся применения дополнений и не предусматривающих изменение текста двустороннего соглашения. В Циркуляре также указывается, что «просьбы о действиях авиации государств, не являющихся членами вышеупомянутой организации (т.е. ИКАО. – *Авт.*), должны направляться непосредственно министерству иностранных дел». Что касается просьб для иностранных военных самолетов, осуществляющих регулярные рейсы, то

они должны быть адресованы командованию военно-воздушных сил министерства национальной обороны.

Помимо этого, в Циркуляре определяется порядок выполнения нерегулярных воздушных рейсов. Просьбы о такого рода рейсах государствами – членами ИКАО направляются в служебные часы отделу гражданской авиации министерства сообщений, а государства – не члены ИКАО обращаются в министерство иностранных дел. Подобные просьбы должны подаваться властям для обычных случаев за пять дней до вылета из последнего аэропорта с назначением в Турцию, а для срочных и исключительных случаев – за 48 часов. В ответах на те или иные просьбы указываются международные воздушные трассы, предназначенные для пролета гражданских воздушных судов, как это предусмотрено ст.23 Конвенции Монтрё.

По существу все здесь приведенное адресовано для регламентации внешних сношений Турции с другими странами в области гражданской авиации; с одними из них у нее могут быть двусторонние соглашения, а с другими нет. Например, в соответствии с Соглашением о воздушном сообщении между СССР и Турцией от 29 августа 1967 г. самолеты Аэрофлота имеют право полетов из пунктов СССР в Стамбул и далее в страны Африки; в Анкару и далее в страны Африки, а также право транзитных беспосадочных полетов через территорию Турции в обоих направлениях [241]. Предоставляемое в данном случае право на полеты самолетов Аэрофлота действует в рамках Соглашения 1967 г., но это не следует смешивать со свободой полетов над Черноморскими проливами, пользование которой не ставится и не может быть поставлено в зависимость от двусторонних соглашений. И до заключения советско-турецкого соглашения о воздушном сообщении самолеты Аэрофлота летали по указанным Турцией воздушным коридорам, установленным в соответствии с Конвенцией Монтрё.

Что касается режима Балтийских проливов, то он определен копенгагенским «Трактатом об отмене пошлин, доселе взимаемых с купеческих судов и грузов при проходе их чрез проливы Зунда и обоих Бельтов» 1858 г. [242], что говорит о том, что договор обеспечивает только свободу судоходства и к полетам через них прямого отношения не имеет.

Тем не менее, как справедливо отмечает С.В. Молодцов, свобода полетов через Балтийские проливы действует на основании международно-правового обычая [243]. Из признания этого обычая исходят законодательные акты Дании и Швеции, в которых прямо говорится о применении принципа свободы полетов к полетам гражданских воздушных судов над датскими и шведскими внешними территориальными водами, но не внутренними водами. В отношении полетов иностранной военной авиации над Балтийскими проливами установлен особый уведомительный порядок [244].

Ст.35 Конвенции исходит из общей посылки о том, что «ничто» в Части III не затрагивает правового режима проливов, проход в которых урегулирован задолго до ее принятия (п. «с» ст.35). Правовой режим Балтийских проливов, регулируемый «давно находящимся в силе» Копенгагенским трактатом, как это ясно следует из формулировки п. «с» ст.35, не подпадает под действие Конвенции ООН по морскому праву.

Конвенция фактически исключила из сферы своего регулирования режим транзита в Черноморских и Балтийских проливах. На момент принятия Конвенции в отношении транзитного пролета над Балтийскими проливами сложилась обычная норма о свободе полетов воздушных судов. Именно она является правовой основой осуществления полетов воздушных судов прибалтийских и неприбалтийских

государств над Зундом и Бельтами и в настоящее время. Формулировка общей посылки ст.35 Конвенции служит своего рода своеобразным подтверждением действия обычной нормы о свободе полетов над Балтийскими проливами.

4. Режим полетов в воздушном пространстве над архипелажными водами

Для деятельности авиации большое значение имеет решение вопроса о том, на каких условиях можно использовать воздушное пространство, расположенное над архипелажными водами, в целях осуществления международных полетов. Государства-архипелаги, как, например, Малайзия, Филиппины, Индонезия и др., состоят из значительного числа больших и малых островов, разбросанных в океане и занимающих большие площади, облет которых неизбежно повлек бы значительные затраты времени и средств.

Особенность географического положения государств-архипелагов, т.е. государств, состоящих полностью из одной или нескольких групп островов, «включая части островов, соединяющие их воды и другие природные образования, которые настолько тесно взаимосвязаны, что такие остро на, воды и другие природные образования составляют единое географическое, экономическое и политическое целое» (ст.46 Конвенции ООН 1982 г.), привела к установлению режима международных полетов, несколько отличного от режима транзитного пролета летательных аппаратов в международных проливах. С этим режимом связаны два круга государств – те, кто пользуется архипелажными водами, и сами государства-архипелаги.

Всем воздушным судам любого государства предоставляется право архипелажного пролета по воздушным коридорам, расположенным над морскими коридорами. Такие пролеты означают «осуществление, в соответствии с настоящей Конвенцией, права нормального... пролета единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или исключительной экономической зоны в другую часть открытого моря или исключительной экономической зоны» (п.3 ст.53). В отличие от государства, граничащего с международными проливами, которое, согласно ст.41, может устанавливать только морские коридоры для судоходства, государство-архипелаг может указать и специальные воздушные коридоры,- приемлемые для непрерывного и быстрого пролета иностранного воздушного судна над своими архипелажными водами и прилегающим территориальным морем (п.1 ст.53). Формулировка данного положения свидетельствует о том, что непосредственного обязательства на государство-архипелаг устанавливать воздушные коридоры над своими архипелажными водами Конвенция не накладывает. Оно «может» выделить такой коридор, а может и не делать этого. Однако в этом случае «право архипелажного прохода по морским коридорам может осуществляться по путям, обычно используемым для международного судоходства» (п.12 ст.53), а следовательно, воздушные суда вправе проследовать по воздушным коридорам над архипелажными водами, обычно используемым для выполнения международных полетов. Если же государство-архипелаг пожелает установить специальные воздушные коридоры, то для этого оно должно придерживаться нескольких критериев, предложенных Конвенцией. Такие воздушные коридоры «пересекают архипелажные воды и прилегающее территориальное море и включают все обычные пути прохода», используемые для международного пролета над ними (п.4 ст.53). Конвенция не расшифровывает, что следует понимать под «всеми обычными путями», но очевидно, что речь идет об удобных и экономичных воздушных трассах

над архипелажными водами, традиционно используемых для международных полетов в силу обычая или на основе договоренностей, достигнутых в рамках региональных соглашений и заключаемых широко под эгидой ИКАО.

Воздушные коридоры должны быть приемлемы для непрерывного и быстрого пролета иностранных воздушных судов, и это условие государство-архипелаг обязано строго соблюдать, поскольку проложенный в стороне от всех обычных путей, используемых для международных полетов, или неудобный в экономическом, техническом и безопасном отношении воздушный коридор может быть не только не пригоден для пролета, но и явиться препятствием для пользования архипелажным проходом и, следовательно, привести к нарушению прав заинтересованных государств, связанных с таким пролетом.

В соответствии с другим критерием воздушные коридоры определяются «серией непрерывных осевых линий от точек начала путей прохода до их конечных точек» (п.5 ст.53) и при архипелажном проходе летательные аппараты «не должны отклоняться более чем на 25 мор. миль в любую сторону от таких осевых линий во время прохода при условии, что такие... летательные аппараты не будут приближаться к берегам ближе, чем на десять процентов расстояния между ближайшими точками на островах, граничащих с морским коридором» (п.5 ст.53).

Согласно Конвенции, государство-архипелаг не может устанавливать или заменять морские коридоры по своему усмотрению. П.9 ст.53 налагает на него обязательства представлять предложения по этому вопросу компетентной международной организации с целью их утверждения. Как видно из текста п.9 ст.53, данное положение относится только к морским коридорам и не касается воздушных коридоров. Таким образом, компетенция международных организаций на этот вопрос не распространяется и согласовывать свои действия с ними государства-архипелаги по поводу воздушных коридоров для архипелажного пролета не обязаны.

По Конвенции, архипелажный пролет по воздушным коридорам представляет собой осуществление права нормального пролета «единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита» из одной части открытого моря в другую. Нельзя не заметить, что вообще архипелажный проход, понимаемый в Конвенции как проход иностранных морских судов через архипелажные воды и пролет иностранных летательных аппаратов над ними, сформулирован несколько иначе, чем транзитный проход через проливы, используемые для международного судоходства. В частности, применительно к архипелажному пролёту нет указания на то, что он является «осуществлением свободы полета», как это сказано в отношении транзитного пролета.

Однако из этого не следует, что архипелажный пролет никоим образом не связан со свободой полетов. Право нормального пролета с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита летательных аппаратов было бы лишено всякого смысла, если бы оно исходило из противоположных свободе полетов посылок. Отсутствие прямого указания на свободу полетов в отличие от того, как это сделано в отношении транзитного пролета, само по себе не исключает наличия определенной связи между правом нормального пролета и принципом свободы полетов.

Во-первых, схожи, если не сказать идентичны, цели и задачи архипелажного и транзитного пролета. И тот и другой осуществляются единственно с целью непрерывного и быстрого транзита над соответствующими морскими водами, находящимися под суверенитетом или юрисдикцией припроливного или архипелажного государства. Во-вторых, архипелажному и транзитному пролету гарантируется беспрепятственное осуществление со стороны припроливных и

архипелажных государств. И тот и другой вид пролета открыт для использования как гражданскими, так и военными летательными аппаратами. Наконец, для того чтобы воспользоваться правом архипелажного и транзитного пролета, не требуется получать согласие у соответствующих государств [245].

Кроме того, так же как и транзитный пролет, правом архипелажного пролета могут пользоваться все государства. Совокупность совпадающих элементов архипелажного и транзитного пролета свидетельствует о том, что право нормального транзитного пролета над архипелажными водами фактически аналогично праву транзитного пролета над международными проливами. В пользу такого вывода свидетельствует ст.54, которая прямо говорит о применении ст.39, 42 и 44, относящихся к международным проливам, к полетам по воздушным коридорам над архипелажными водами.

Поскольку суверенитет государства-архипелага распространяется на воздушное пространство над архипелажными водами, то возникает проблема определения границ властных полномочий архипелажного государства в отношении архипелажного пролета. Это обстоятельство имеет важное значение для понимания того, какие действия государства-архипелага могут быть квалифицированы как своевольные, противоправные и противоречащие архипелажному пролету, а какие признаны законными. Сама Конвенция указывает, что суверенитет на воздушное пространство над архипелажными водами должен осуществляться при условии соблюдения Части IV Конвенции (п.3 ст.49). Это ясно означает, что односторонние действия государства-архипелага, направленные на ограничение или приостановление архипелажного пролета со ссылкой на суверенитет, могут быть квалифицированы как незаконные и противоречащие Конвенции ООН 1982 г.

Вместе с тем в случае угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости государства-архипелага или нарушения каким-либо другим образом принципов международного права, воплощенных в Уставе ООН, неотъемлемое право архипелажного государства на самооборону Конвенцией не оспаривается. Помимо этого, такое государство вправе возлагать ответственность на государство регистрации воздушного судна, совершающего архипелажный пролет, за нарушение обязательств в смысле ст.39.

Таким образом, право архипелажного пролета в равной степени учитывает как интересы архипелажных стран, так и стран-пользователей, поскольку, с одной стороны, обеспечивает защиту безопасности и суверенитета государства-архипелага при архипелажном пролете, а с другой – закрепляет право всех государств на равноправное и беспрепятственное пользование архипелажным пролетом с помощью любых летательных аппаратов.

Еще до того, как была принята Конвенция ООН 1982 г., в Фиджи был издан закон под названием «Права других государств в морских пространствах» [246], вносящий поправки в Закон о морских пространствах 1977 г. В нем установлено, что «летательные аппараты всех государств в соответствии с международными нормами имеют право мирного прохода через территориальное море и архипелажные воды и пролета над ними». В целях обеспечения этого положения министерству иностранных дел поручено издавать постановления, в которых в соответствии с нормами международного права должны быть определены воздушные коридоры, подходящие для непрерывного и быстрого пролета летательных аппаратов через архипелажные воды и прилегающее к ним территориальное море и пролета над ними, а до их установления такие летательные аппараты могут осуществлять пролет по путям, обычно используемым для международного пролета. В законе также

подчеркнуто, что правом пролета по воздушным коридорам можно пользоваться в обычном порядке с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного пролета через архипелажные воды и на это право распространяются все законы Фиджи, принятые в соответствии с нормами международного права.

Конечно, формулировки этого закона Фиджи довольно близки по своему содержанию к положениям Части IV Конвенции ООН 1982 г. Наиболее интересным в этом законе является то, что в нем, по существу, получила признание обычная норма о пролете воздушных судов по путям, «обычно используемым для международного пролета». Этот факт представляет важность для правильного толкования и применения положений Части IV Конвенции ООН 1982 г.

Глава V. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

1. Понятие и виды обслуживания воздушного движения

Как и в отношении правил полетов, определение терминологического сочетания «обслуживание воздушного движения» (ОВД) имеет важное значение. Оно позволяет уточнить характер и содержание обязательств государств, предусмотренных Чикагской конвенцией 1944 г.

В документах ИКАО обслуживание воздушного движения определяется как общий термин, означающий в соответствующих случаях полетно-информационное обслуживание, аварийное оповещение, консультативное обслуживание, районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание [247]. ОВД используется как понятие родовое. В каждом отдельном случае оно может быть представлено тем или иным конкретным видом ОВД, указанным в определении.

Виды ОВД различаются не только по своим задачам, но и по методам осуществления деятельности. Полетно-информационное обслуживание, согласно документам ИКАО, предоставляется всем воздушным судам во всем воздушном пространстве. Диспетчерское обслуживание – только в тех районах и зонах воздушного пространства, а также на тех аэродромах, где предусмотрено диспетчерское обслуживание, т. е. в контролируемом воздушном пространстве и на контролируемых аэродромах. Консультативное обслуживание воздушных судов осуществляется при полетах по маршрутам и в районах, где установлен консультативный вид обслуживания. Воздушное пространство за пределами районов и зон с диспетчерским обслуживанием считается неконтролируемым. В нем ОВД ограничивается полетно-информационным или (для консультативных районов) консультативным обслуживанием. Каждый вид обслуживания имеет самостоятельное значение и обеспечивается соответствующими органами ОВД: центрами полетной информации и диспетчерскими органами ОВД [248]. На органы, обеспечивающие диспетчерское обслуживание возлагается одновременно полетно-информационное обслуживание воздушных судов, выполняющих полеты под их контролем [249]. Аварийное оповещение обеспечивается всеми органами ОВД.

В СССР обслуживание полетов воздушных судов во всех случаях осуществляется в виде управления воздушным движением (УВД). УВД выступает как единый вид обслуживания воздушного движения, практически не известный нормативным

документам ИКАО. Несовпадение терминов отражает определенные и весьма существенные различия в подходе к обслуживанию воздушного движения. В гражданской авиации СССР полетно-информационного и консультативного обслуживания в качестве самостоятельных видов ОВД нет, а диспетчерское обслуживание, как оно определено в документах ИКАО, не адекватно УВД. На диспетчерское обслуживание в документах ИКАО возлагается предотвращение столкновений, ускорение воздушного движения и поддержание порядка в потоке движения воздушных судов. Что касается УВД, то оно комплексно, в едином процессе управления решает все задачи, которые определены для ОВД и осуществляются различными видами обслуживания: полетно-информационным, консультативным и диспетчерским [250]. Поскольку УВД обеспечивается всем воздушным судам, воздушное пространство не делится на контролируемое и неконтролируемое; в нем определяются районы и зоны УВД, в пределах которых назначенные органы осуществляют управление воздушным движением [251].

Конечно, методы управления воздушным движением зависят от технической оснащенности органов УВД, а также от правил, в соответствии с которыми выполняются полеты. Там, где есть радиолокационный контроль за полетами, в основе УВД лежит принцип: «слышу, вижу – управляю». При отсутствии радиолокационного контроля действует принцип: «слышу – управляю». Для реализации принципов УВД воздушные суда, находящиеся в полете, обязаны поддерживать с органами УВД постоянную радиосвязь. Различие методов УВД не меняет его сути, поскольку как в том, так и в другом случае решаются одни и те же задачи: обеспечение командиров воздушных судов данными аэронавигационной информации, необходимой для безопасного выполнения полетов, предотвращение опасных сближений и столкновений между воздушными судами и воздушных судов с препятствиями на площади маневрирования аэродрома, аварийное оповещение о воздушных судах, нуждающихся в поиске и спасении, и др. Как можно видеть, принятая в СССР система УВД предусматривает более широкий объем обслуживания воздушного движения в сравнении с ОВД, рекомендованным в документах ИКАО. Органы УВД обеспечивают всем воздушным судам диспетчерское, полетно-информационное и консультативное обслуживание, а также аварийное оповещение во всем воздушном пространстве СССР.

2. Обязательства государств по обеспечению ОВД при международных полетах

В обобщенном виде обязательства государств относительно обеспечения аэронавигационного обслуживания, к которому относится ОВД, предусмотрены в ст.28 Чикагской конвенции. В ней указывается, что каждое договаривающееся государство, насколько оно сочтет это возможным, обязуется предоставлять в пределах своей территории радио- и метеорологические службы и другие аэронавигационные средства для содействия международной аэронавигации в соответствии со стандартами и практикой, которые будут рекомендоваться время от времени в соответствии с Конвенцией. ОВД как самостоятельный вид аэронавигационного обслуживания международных полетов непосредственно в статье не называется. Оно подпадает под категорию «других аэронавигационных служб и средств». Причину столь необычного положения с точки зрения современного значения ОВД в международной гражданской авиации можно объяснить, по-видимому, тем, что во время разработки Чикагской конвенции служба ОВД в государствах находилась практически в стадии становления [252]. Реально существовали лишь радио- и метеорологические службы, которые использовались для обеспечения полетов, что и нашло свое отражение в тексте статьи. Однако

формулировка статьи, составленная с учетом перспектив развития средств аэронавигационного обслуживания, позволяет с полным основанием отнести предоставление ОВД к обязательствам государств, предусмотренным ст.28.

Характер обязательств государств в отношении аэронавигационного обслуживания международных полетов, включая ОВД, выражен формулой: «насколько оно сочтет это возможным». Использование этой формулы полностью соответствует требованиям ст.38 Чикагской конвенции, предусматривающей право каждого государства на отступление от международных стандартов, рекомендуемой практики и процедур. Практически государству – члену ИКАО не может быть поставлено в вину, что предоставляемое им ОВД недостаточно отвечает требованиям безопасной, регулярной, эффективной и экономичной эксплуатации международных воздушных сообщений, как существующих, так и планируемых. Совет ИКАО имеет право давать рекомендации государствам, относящиеся к улучшению аэронавигационного обеспечения полетов, включая ОВД. Однако, как сказано в ст.69 Чикагской конвенции, «ни одно Договаривающееся государство не считается виновным в нарушении настоящей Конвенции, если оно не выполняет эти рекомендации».

Комментируя данное и некоторые другие обязательства государств, предусмотренные Чикагской конвенцией, Бин Ченг пишет, что многие, если не все, обязательства, возлагаемые Конвенцией на договаривающиеся стороны, «носят довольно неопределенный характер, изложены в формулировках, которые рассчитаны на то, чтобы не ограничивать свободы действий договаривающихся государств, и сопровождаются различными статьями, отдельными фразами и словами, освобождающими их от обязательств» [253]. Несомненно, для крупных авиационных держав, которые проявляют «особую заинтересованность» в развитии международных воздушных сообщений, указанные оговорки представляются нежелательными. Их позиция, к слову сказать, нашла отражение в тоне приведенного комментария. В действительности предусмотренные Конвенцией оговорки – это не какие-то «лазейки», которые используются государствами, чтобы уклониться от принятых обязательств. Они создают определенные и достаточно надежные гарантии того, что при установлении международных воздушных сообщений должны и будут учитываться интересы и возможности государств, обеспечивающих обслуживание международных полетов, включая экономические возможности. Было бы нереально требовать от государства безоговорочного обеспечения потребностей авиационных компаний и возлагать на него обязательства, объем и характер которых не всегда соответствует его национальным интересам.

Оценивая в целом постановления ст.28 и 69 Чикагской конвенции с предусмотренными в них оговорками, следует подчеркнуть, что в них закрепляется единственно возможный в современных условиях способ организации ОВД при международных полетах, основанный на признании суверенитета государств на воздушное пространство. Он предусматривает решение всех вопросов ОВД на основе сотрудничества, учета взаимной заинтересованности государств, как обеспечивающих, так и использующих обслуживание.

Формула «насколько оно сочтет это возможным» по самой своей сути предполагает, что при установлении международных воздушных сообщений договаривающимся государствам следует определить взаимные обязательства относительно объема и характера ОВД в пределах своих соответствующих территорий. Однако многочисленные соглашения о международных воздушных сообщениях, заключенные государствами – членами ИКАО, каких-либо постановлений об обязательствах сторон, связанных с ОВД, не содержат [254]. Унификация

аэронавигационного обслуживания, включая ОВД при международных полетах, в рамках ИКАО с самого начала решалась на многосторонней основе посредством внедрения регионального аэронавигационного планирования.

Советский Союз, пока он не был участником Чикагской конвенции, до 1970 г., свои отношения с иностранными государствами по вопросам ОВД решал на двусторонней основе. В соответствии с этим международные соглашения, заключаемые СССР, предусматривали довольно подробную регламентацию обязательств сторон относительно обслуживания на договорных воздушных линиях. По общему правилу в текст соглашения включалась статья, закрепляющая обязательство сторон предоставлять на взаимной основе их воздушным судам средства радиосветотехнического, метеорологического и другого обслуживания, необходимые для безопасного выполнения полетов, и сообщать друг другу данные об этих средствах [255]. Положения, детализирующие объем взаимных обязательств по ОВД, предусматривались в Приложении к соглашению [256]. В ряде случаев участники соглашений о воздушном сообщении брали обязательство применять для целей, указанных в Приложении, «стандарты, процедуры и коды, установленные или рекомендованные Международной организацией гражданской авиации (и где необходимо – Всемирной метеорологической организацией)» [257]. В данном обязательстве находило свое отражение положительное отношение Советского Союза к стандартам и рекомендуемой практике ИКАО как к основе для унификации ОВД еще до вступления СССР в эту организацию.

После вступления СССР в ИКАО каких-либо существенных изменений в форме соглашений о воздушных сообщениях, заключаемых Советским Союзом, применительно к рассматриваемому вопросу не произошло. По-прежнему в соглашения включается статья, закрепляющая обязательства сторон о предоставлении аэронавигационного обеспечения полетов, объем которого детализируется в приложениях к соглашениям. Исключены лишь ссылки на применение стандартов, процедур и кодов, устанавливаемых и рекомендуемых ИКАО: в связи с членством СССР в ИКАО надобность в таких ссылках отпала.

Международные полеты нуждаются в ОВД не только в пределах территорий государств, но также в воздушном пространстве над открытым морем. Основой организации и обеспечения ОВД в пределах открытого моря являются региональные аэронавигационные соглашения, утверждаемые Советом ИКАО обычно по рекомендации региональных аэронавигационных совещаний [258]. Соглашения определяют границы, в которых соответствующее государство обеспечивает ОВД. Международные стандарты ИКАО, касающиеся ОВД над открытым морем, не обладают той обязательной силой, которая Чикагской конвенцией придана правилам полетов. Они имеют обычный статус, определенный ст.38 Чикагской конвенции, предусматривающей право государств на отклонения от их требований. В соответствии с этим Совет ИКАО, утверждая Приложение 11к Чикагской конвенции, указал, что каждое договаривающееся государство, принимая ответственность за обеспечение ОВД над открытым морем, «может применять стандарты и рекомендуемую практику ИКАО способом, аналогичным принятому для воздушного пространства, которое находится под его юрисдикцией» [259].

3. Организация ОВД для обеспечения международных полетов

Организация ОВД относится к сфере деятельности полномочных органов, осуществляющих в пределах своей Компетенции суверенные функции государства. Деятельность по организации ОВД сложна и многообразна. Для обеспечения полетов

современных воздушных судов территория страны должна быть «оборудована в аэронавигационном отношении»: определены маршруты (воздушные трассы), районы и зоны, в пределах которых производится обслуживание, аэродромы (аэропорты), соответствующие типам воздушных судов и интенсивности воздушного движения, развернута сеть авиационной связи, система радиотехнических средств аэронавигации, установлены пункты и центры метеорологического, полетно-информационного, диспетчерского обслуживания и др.

Для организации ОВД государствами осуществляется ряд мероприятий, в числе которых основное значение имеют разграничение воздушного пространства, т.е. определение в нем воздушных пространств (воздушных трасс, районов, зон и др.), в пределах которых организуется ОВД соответствующего вида (диспетчерское, полетно-информационное, консультативное), а также создание органов, на которые возлагается непосредственное обслуживание воздушного движения, в том числе международных полетов.

В Советском Союзе воздушное пространство делится на районы УВД, в пределах которых обеспечивается непосредственное УВД для всех гражданских воздушных судов, выполняющих полеты по воздушным трассам СССР, местным воздушным линиям, а также по установленным маршрутам вне их [260]. Для организации аэродромного УВД определяются районы аэродромов, зоны взлета и посадки и т.п. Часть воздушных трасс и аэродромов объявляются международными и используются для выполнения и обслуживания наряду с внутренними полетами международных полетов [261].

Разграничение воздушного пространства как элемент организации ОВД международных полетов относится к числу вопросов, вызывающих подчас острые дискуссии государств, обеспечивающих ОВД, с государствами, воздушные суда которых используют его в ходе осуществления полетов. Определяя в общем виде подход к разграничению, документы ИКАО рекомендуют государствам производить его «на основе технических и эксплуатационных соображений с целью обеспечения оптимальной эффективности и экономии как для тех, кто предоставляет, так и для тех, кто использует такое обслуживание» [262]. Однако на практике во многих случаях, и прежде всего при определении границ районов полетной информации, направлений международных воздушных трасс, разграничение на основе чисто технических и эксплуатационных соображений оказывается невозможным. Данная проблема, отмечалось на одной из сессий Совета ИКАО, имеет множество других аспектов [263].

Причина существующих трудностей состоит в следующем. Главный интерес государств, представляющих эксплуатантов воздушных судов, концентрируется, собственно, на том, чтобы осуществлять полеты по наиболее выгодным маршрутам, кратчайшим путям, связывающим пункты вылета и назначения, безотносительно к общей организации воздушного движения в соответствующей стране, характеру объектов, над которыми проходят маршруты, и т.д. Позиция же государств, предоставляющих обслуживание, определяется такими факторами, как интересы внешней безопасности и обороноспособности страны, согласование полетов военной и гражданской авиации, защита прав и интересов граждан и др. Именно по этой причине различного рода рекомендации региональных аэронавигационных совещаний относительно определения новых и спрямления действующих международных воздушных трасс, изменения границ районов полетной информации и т.д., которые принимаются вопреки воле государств, обеспечивающих ОВД, фактически не реализуются. Такого рода рекомендации несовместимы с принципом

суверенитета государств на воздушное пространство. Не улучшая общего положения с организацией ОВД, они подрывают сотрудничество государств в данной области.

Над открытым морем разграничение воздушного пространства и связанное с ним ОВД определяются на основании региональных аэронавигационных соглашений, одобряемых Советом ИКАО, обычно по рекомендации региональных аэронавигационных совещаний [264]. Возникающие при этом проблемы существенно отличаются от проблем, касающихся разграничения воздушного пространства, находящегося под суверенитетом договаривающихся государств. Среди таких проблем определенным интересом представляет вопрос о так называемом полном региональном планировании.

Приложение 11 не уточняет, какие типы воздушных пространств над открытым морем устанавливаются на основании аэронавигационных соглашений. Соответствующее положение сформулировано таким образом, что позволяет сделать вывод о необходимости соглашений для всех типов воздушных пространств. В нем говорится: «Те части воздушного пространства над открытым морем... где будет обеспечиваться обслуживание воздушного движения, должны определяться на основе региональных аэронавигационных соглашений» [265]. На практике, однако, аэронавигационные соглашения и региональное планирование охватывают только разграничение воздушного пространства на районы полетной информации и определение в нем маршрутов ОВД (воздушных трасс и консультативных маршрутов) [266].

Потребность согласования на международной основе границ районов полетной информации и маршрутов ОВД над открытым морем не вызывает сомнения. Районы полетной информации в данном случае устанавливают пределы действия органов ОВД смежных государств. Если государства будут определять такие границы самостоятельно, то может оказаться, что смежные районы либо перекроют друг друга, либо между ними образуется разрыв. В первом случае некоторые воздушные суда в одном и том же пространстве оказались бы одновременно под контролем органов ОВД различных государств, а во втором – наоборот, вне контроля и управления. И то и другое с точки зрения безопасности воздушного движения недопустимо. Оптимальное прохождение международных маршрутов ОВД также может быть обеспечено только по согласованию между государствами, предоставляющими ОВД, и государствами, осуществляющими международные воздушные сообщения, поскольку требуется учет многих факторов, и прежде всего возможностей государств в организации ОВД на данном маршруте.

Выделение воздушных пространств иного типа (дополнительных маршрутов, аэроузловых диспетчерских районов и др.) в пределах установленного района полетной информации, в которых обеспечивается ОВД, может осуществляться непосредственно государством, взявшим обязательства по ОВД в данном районе. В Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО указывается, что возложение ответственности за ОВД над открытым морем «ограничивается техническими и эксплуатационными функциями, относящимися к обеспечению безопасности и регулярности воздушного движения, осуществляемого в данном воздушном пространстве» [267]. Разграничение воздушного пространства в виде установления в интересах ОВД дополнительных к региональному плану маршрутов, районов и зон не выходит за пределы полномочий, предоставляемых государству аэронавигационным соглашением. Конечно, в конкретных условиях может потребоваться, чтобы в интересах безопасности воздушного движения указанные действия согласовывались со смежными государствами в целях обеспечения безопасного эшелонирования воздушных судов, оптимального расположения рубежей передачи обслуживания и

др. Однако последовательное проведение принципа полного регионального планирования было бы не только обременительным, но и ненужным.

Другим важным элементом организации ОВД, как уже отмечалось, является определение органов ОВД, на которые возлагается обслуживание. По общему правилу государства обеспечивают ОВД своими собственными органами. Однако любое государство по соглашению с другим государством может передать последнему обязанности по ОВД в части или во всем своем воздушном пространстве. Оно может также передать их специально создаваемому совместно с другими государствами международному органу ОВД [268].

В Приложении 11 к Чикагской конвенции определяется система типовых органов ОВД и их функциональное назначение [269]. Действующие в государствах органы ОВД не обязательно совпадают по названию и кругу обязанностей с типовыми. Возможны самые различные комбинации как самих органов, так и возлагаемых на них функций.

Органы ОВД имеют различный правовой статус. Они могут создаваться самим государством или соответствующим органом по его уполномочию. По правовому статусу различают следующие виды органов ОВД: государственные (правительственные), муниципальные, частные и международные. В подавляющем большинстве государств ОВД осуществляется в основном государственными органами, подчиненными соответствующим министерствам или другим правительственным органам [270]. На аэродромах, принадлежащих муниципалитетам, частным лицам или корпорациям, органы ОВД могут находиться в ведении владельцев аэродромов и не имеют статуса государственных. Частные компании также могут привлекаться к организации ОВД и осуществлять определенные функции в общей системе обслуживания.

ИКАО положительно относится к созданию международных органов ОВД. В Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО указывается, что договаривающимся государствам следует рассмотреть в случае необходимости вопрос о совместном создании единого органа ОВД, ответственного за обеспечение обслуживания в воздушном пространстве над территориями двух или нескольких государств или над открытым морем [271]. Международный орган ОВД как форма организации обслуживания позволяет более рационально разместить и использовать средства связи и радиотехнического обеспечения полетов, улучшить координацию и управление воздушным движением, сократить количество органов ОВД и т.д.

В настоящее время известны три региональных международных органа ОВД: Евроконтроль, КОКЕГНА (Центральноамериканская корпорация аэронавигационного обеспечения) и АСЕКНА (Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре) [272]. Несмотря на все перечисленные преимущества, государства весьма сдержанно относятся к организации совместного ОВД. Причины этого разнообразны и имеют политический, экономический и иной характер. Если иметь в виду только ОВД, то, оказывается, не все, что хорошо для международных воздушных сообщений, хорошо для обслуживания полетов национальной авиации. История развития Евроконтроля наглядно подтверждает справедливость данного положения.

Конвенцией об Евроконтроле (1960 г.) предусматривалось создание единых оперативных органов ОВД, обеспечивающих диспетчерское обслуживание полетов, выполняемых в верхнем воздушном пространстве (с высоты 7200 м) договаривающихся государств: ФРГ, Бельгии, Голландии, Люксембурга, Франции и Англии. Однако под предлогом осуществления национальных программ

совершенствования обслуживания Англия и Франция с самого начала воздержались от передачи ОВД в национальном воздушном пространстве создаваемой международной организации. Интересы организации полетов и ОВД, прежде всего военной авиации и в определенной мере гражданской авиации, оказались несовместимыми с передачей части суверенных прав в верхнем воздушном пространстве международному органу. Существование Евроконтроля оказалось под вопросом. Выход был найден в признании этих двух стран в качестве агентов Евроконтроля, от имени которого они осуществляли ОВД в национальном воздушном пространстве [273]. В верхнем воздушном пространстве остальных государств ОВД обеспечивалось из международных центров в Маастрихте, Карлсруэ и Шанноне, практически, однако, лишь в небольшом числе секторов.

По окончании срока действия Конвенции об Евроконтроле в феврале 1981 г. был подписан Протокол, вносящий в нее радикальные изменения. Протокол признает, что ОВД обеспечивается национальными органами государств – членов организации. Передача функций оперативного ОВД международному органу оставляется на их усмотрение, тогда как Конвенция 1960 г. признавала такую передачу обязательной. Вместо интеграции национальных органов ОВД, что было одной из главных задач Конвенции 1960 г., Протокол 1981 г. предусматривает в основном координацию национальных программ обеспечения ОВД. Соответственно с этим исполнительный орган организации – Агентство по обслуживанию воздушной навигации переименовано в Агентство по безопасности воздушной навигации. Как отмечает в своей статье Ж. Муссе, намеченные Протоколом изменения Евроконтроля приближают его к обычной международной организации конвенционного типа и отдаляют от статуса специализированной организации, непосредственно осуществляющей ОВД в выделенном воздушном пространстве [274].

Значительно большие перспективы для регулирования на международной основе имеет координирование (управление) потоками движения воздушных судов. В последние годы в связи с неуклонным увеличением международных полетов в некоторых регионах органы ОВД государств оказались в затруднительном положении. Поток воздушных судов, поступающих на обслуживание, в отдельные периоды («часы пик») превысил емкость созданной и действующей системы обслуживания. Возникло и получает все возрастающее значение новое направление в ОВД – регулирование потоков воздушного движения, которое в условиях Западной Европы с ее небольшими по площади государствами может осуществляться только на международной основе [275]. Управление потоками обеспечивается посредством принудительного регулирования времени вылета, выделением дополнительных маршрутов, связанных с увеличением дальности и времени полета, ит.д. Главная сложность, вызывающая противоречия, заключается в обеспечении равномерного распределения неизбежных при управлении потоками вредных последствий для эксплуатантов воздушных судов.

В Советском Союзе, согласно Воздушному кодексу, УВД осуществляют органы единой системы управления воздушным движением СССР и ведомственные органы управления воздушным движением в пределах установленных для них районов и зон [276]. Органы (центры) единой системы УВД обслуживают полеты по воздушным трассам СССР, местным воздушным линиям и маршрутам вне их. Полеты воздушных судов в районах аэродромов (при подходе, посадке, взлете и вылете), а также их движение по площади маневрирования аэродромов обеспечиваются ведомственными органами УВД. Планирование, координирование полетов и управление потоками воздушного движения осуществляются центрами единой системы УВД. Сочетание деятельности центров единой системы УВД с

ведомственными командными и диспетчерскими пунктами способствует оптимальному планированию, координированию и обеспечению воздушного движения в масштабе всей страны с учетом особенностей организации и производства полетов воздушными судами различных ведомств.

4. Правила непосредственного обслуживания воздушного движения при международных полетах

Характер и объем обслуживания, предоставляемого воздушным судам, зависит от вида ОВД: полетно-информационного, консультативного или диспетчерского. Однако само обслуживание во всех случаях выступает как процесс взаимодействия между органом ОВД и командиром воздушного судна в рамках системы «полеты воздушных судов – обслуживание воздушного движения». Правила, регулирующие деятельность органов ОВД, как и правила полетов, относятся к нормам административного права. По общему правилу они носят императивный характер, исключающий какое-либо отступление от них диспетчера органа ОВД. Однако нормы, определяющие технологию работы диспетчера, оставляют за ним выбор способа действия для обеспечения требований, предусмотренных правилами ОВД. Тем самым он имеет возможность гибко реагировать на складывающуюся воздушную обстановку, на динамичное и быстрое изменение во взаимном расположении воздушных судов, имеющих различную скорость полета, различное бортовое оборудование и неодинаковую потребность в обслуживании.

Разграничение обязанностей и соответственно ответственности органов ОВД и командиров воздушных судов в сфере их взаимодействия относится к числу наиболее сложных правовых проблем. Суть ее во многих отношениях сводится к определению места органов ОВД в общей системе организации и обеспечения международных полетов воздушных судов.

На командире воздушного судна лежит основная ответственность за безопасность воздушного судна. В силу этого в документах ИКАО за ним признается исключительное право распоряжаться воздушным судном и принимать окончательное решение [277]. Имея в виду данное положение, отдельные авторы считают, что органы ОВД, и не только при полетно-информационном обслуживании, являются простыми помощниками командира воздушного судна. Другие, наоборот, отмечая возросшую зависимость командира воздушного судна от диспетчерских разрешений (при диспетчерском обслуживании), полагают, что командир воздушного судна все более превращается в «подчиненного» органа ОВД. Третьи, не определяя, кто является «подчиненным», а кто «помощником», указывают на серьезный конфликт, существующий, по их мнению, между постановлениями, предоставляющими командиру воздушного судна право принимать окончательное решение, и правилами, регулирующими обслуживание воздушного движения, которые ставят командира воздушного судна в зависимость от указаний диспетчера органа ОВД [278]. Представляется, что на деле здесь никакого конфликта не существует. Действующие правила отражают сложную взаимозависимость двух процессов, происходящих в рамках единой системы: один процесс – это управление полетом воздушного судна, а другой – обслуживание совокупности полетов – воздушного движения. Первый из них связан с действиями командира воздушного судна, второй отнесен к компетенции органа ОВД.

Взаимодействие органа ОВД с командиром воздушного судна в ходе обслуживания воздушного движения осуществляется в двух основных формах: предоставление

полетной информации, что характерно для всех видов обслуживания, и выдача диспетчерских разрешений, что присуще только диспетчерскому ОВД.

Предоставление полетной информации независимо от вида ОВД имеет одну и ту же юридическую природу. Объем информации, которую обязан передать орган ОВД, определяется нормативными документами. Содержащиеся в них перечни данных для передачи широки и обычно заканчиваются указанием, что к ним относятся и другие сведения, необходимые командиру воздушного судна для выполнения полета, целесообразность передачи которых определяется диспетчером органа ОВД. К числу обязательных для передачи относятся данные о метеорологических условиях, об изменении в работе радиотехнических средств, состоянии аэродромов, о полетах неуправляемых воздушных судов и т.д. [279] Орган ОВД обязан передать всю имеющуюся у него информацию, которая требуется командиру воздушного судна для принятия соответствующего решения. Решение принимает командир воздушного судна. Он же несет ответственность за возможные последствия своего решения.

Диспетчерское разрешение [280] как форма взаимодействия органа ОВД с командиром воздушного судна при диспетчерском обслуживании воздушного движения означает предоставление командиру воздушного судна полномочий на выполнение полета и маневрирование в пределах соответствующего района (зоны).

Диспетчерское разрешение, переданное командиру воздушного судна, будь то по его просьбе или по инициативе органа ОВД, имеет для него юридически обязательную силу. Но было бы ошибочным, основываясь на обязательной силе, приравнять диспетчерское разрешение к приказу. Орган ОВД не является начальником, а командир воздушного судна – подчиненным. Обязательная сила диспетчерского разрешения имеет иную основу.

Главная задача диспетчерского обслуживания, как она определена в документах ИКАО, – предотвращение столкновений между воздушными судами в полете, а также столкновений между воздушными судами и воздушных судов с препятствиями на площади маневрирования аэродрома [281]. Эту задачу орган ОВД решает посредством обеспечения безопасного эшелонирования воздушных судов с соблюдением интервалов и дистанций, определяемых в нормативных документах. Диспетчерское разрешение предоставляет полномочия не вообще на выполнение полета, а на производство его в соответствии с условиями, указанными в разрешении относительно маршрута, высоты (эшелоны) полета, скорости, маневрирования при заходе на посадку или вылете и др. [282] И эти условия командир воздушного судна должен выполнять. В противном случае он поставит в опасность и свое воздушное судно и другие воздушные суда, находящиеся в районе его полета. Таким образом, обязательная сила диспетчерского разрешения вытекает из потребности обеспечения безопасности воздушных судов.

Диспетчер органа ОВД имеет дело с воздушным движением. Его разрешение должно базироваться исключительно на потребностях диспетчерского обслуживания воздушного движения [283]. Исходя из потребностей воздушного движения, орган ОВД с неизбежностью затрагивает вопросы, касающиеся полета воздушного судна. Других путей предупреждения столкновений между воздушными судами, кроме как маневрирование скоростью, высотой, курсом и т.д., просто не существует. Но это вынужденное вторжение в сферу деятельности командира, управляющего полетом воздушного судна, надежно нейтрализуется его правом запросить и получить новое разрешение, если, по мнению командира, полученное разрешение не соответствует безопасности воздушного судна. Право окончательного решения по вопросам, связанным с управлением воздушным судном, остается за его командиром. Разрешение,

выдаваемое диспетчером, как уже отмечалось, имеет отношение только к воздушному движению и не освобождает командира воздушного судна от обязанности не допускать нарушения каких-либо правил полетов, установленных в интересах безопасности или для любых других целей.

Диспетчерское разрешение должно отвечать определенным требованиям. Прежде всего оно не может выдаваться для выполнения каких-либо маневров, в ходе которых расстояние между воздушными судами может оказаться менее установленных минимумов эшелонирования [284]. Никакие соображения об увеличении пропускной способности воздушного пространства и ускорении прохождения воздушных судов не могут служить оправданием, если будет допущено нарушение интервалов эшелонирования, установленных для данного района (зоны). Выдача диспетчерского разрешения при международных полетах должна производиться с соблюдением стандартной формы изложения и фразеологии [285]. Нельзя забывать о возможности существования «языкового барьера» между авиадиспетчером и командиром воздушного судна. Нарушение стандартной формы и фразеологии может ввести командира воздушного судна в заблуждение и явиться причиной авиационного происшествия.

ОВД иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР осуществляется в целом в соответствии со стандартами, рекомендуемой практикой и процедурами ИКАО. Органы управления воздушным движением СССР обеспечивают экипажи воздушных судов полетной информацией, необходимой для безопасного выполнения полетов, в объеме и порядке, предусмотренными в Приложении 11 к Чикагской конвенции и других документах ИКАО. Всем воздушным судам предоставляется диспетчерское обслуживание в том виде, как оно определено в названных документах. Правила ОВД для иностранных воздушных судов органами управления воздушным движением СССР опубликованы в Сборнике аэронавигационной информации (АИП СССР).

Следует отметить, что правила УВД, применяемые в отношении международных полетов иностранных воздушных судов в пределах СССР, несколько отличаются от правил, используемых при УВД советских гражданских воздушных судов. Правовую основу указанного положения составляет ст.66 Воздушного кодекса Союза ССР, предусматривающая издание при необходимости специальных правил, регулирующих полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР. Такой подход отражает стремление обеспечить максимально возможное единообразие действующих для иностранных воздушных судов правил УВД со стандартами и процедурами ИКАО.

Процедуры УВД советских гражданских воздушных судов возлагают на диспетчеров органов УВД более широкие обязанности, чем это предусмотрено нормативными документами ИКАО. В ряде случаев диспетчер не может ограничиться передачей полетной информации, необходимой для принятия решения, а должен оценивать воздушную и метеорологическую обстановку и соответственно разрешить или запретить полет (маневр). Например, согласно НПП ГА-85, диспетчер аэродромно-диспетчерского пункта может дать командиру воздушного судна разрешение на вылет после того, как тот уже принял решение о вылете, если техническое состояние аэродрома вылета, назначения и запасных аэродромов соответствует установленным требованиям, если воздушная обстановка не препятствует выполнению полета, а фактическая и прогнозируемая погода на аэродроме вылета не ниже минимума, установленного для взлета, если экипаж прошел штурманский контроль готовности к предстоящему полету и медицинский контроль, получил необходимую полетную документацию и информацию и др. (п.5.5.2).

Очень большие требования предъявляются к органу УВД аэродрома по обеспечению взлета и посадки воздушных судов в сложных метеорологических условиях. Диспетчер обязан знать метеоминимум командира воздушного судна и, если фактическая погода на аэродроме хуже этого минимума, отказать командиру в разрешении на взлет или посадку. Он не дает разрешения и в том случае, когда фактическая погода хуже установленных минимумов для данного типа воздушного судна или для данного аэродрома [286]. Положения, возлагающие на диспетчера указанные обязанности, сформулированы в столь категорической форме, что исключают с их стороны какое-либо право на усмотрение.

Может возникнуть вопрос: а не противоречит ли предоставление столь широких полномочий органу УВД праву командира воздушного судна принимать окончательное решение, которое закреплено в Воздушном кодексе Союза ССР (ст.25)? Ответ может быть только отрицательным. Решение диспетчера относится к сфере деятельности органов УВД. Давая или отказывая в разрешении на вылет, запрещая или разрешая посадку, орган УВД руководствуется соответствующими требованиями, которые закреплены в нормативном акте и обязательны не только для него, но и для командиров воздушных судов. К слову сказать, очень часто в правилах управления воздушным движением они излагаются даже в таких же точно формулировках, что и в правилах полетов [287]. Решение диспетчера не противоречит и не может противоречить решению командира воздушного судна, принятому с соблюдением установленных правил. Тем более что правила не дают ему права на усмотрение. Они четко формулируют требования и обязанности строго ими руководствоваться. Диспетчер не посягает на право командира воздушного судна принимать окончательное решение, если, конечно, под ним не понимать право на ничем не ограниченную свободу действий. Все, что может и обязан сделать диспетчер, – это предупредить возможное нарушение правил, регулирующих производство полетов в стране.

5. Роль ИКАО в унификации ОВД

Для безопасности, эффективности и экономичности международных воздушных сообщений необходимо, чтобы обслуживание международных полетов воздушных судов, предоставляемое государствами – каждым в пределах своей национальной территории, было в определенной мере согласовано между собой, сведено в единую глобальную систему обслуживания. В достижении этой цели важная роль принадлежит ИКАО, на которую договаривающимися государствами была возложена «разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта» [288].

Деятельность ИКАО в сфере организации ОВД концентрируется главным образом на решении двух основных задач, а именно на обеспечении планирования аэронавигационного обслуживания и реализации (имплементации) принимаемых аэронавигационных планов.

Принципы и общие правила, регулирующие деятельность ИКАО в области планирования, определяются в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО, которое в обновленном виде принимается на каждой очередной сессии Ассамблеи ИКАО [289]. В настоящее время планирование ОВД, как и других видов аэронавигационного обеспечения международных полетов, производится в рамках пяти сборников аэронавигационных планов, каждый из которых охватывает один или несколько районов ИКАО, указанных непосредственно в названии плана [290]. В региональных планах по установленной форме излагаются утвержденные Советом ИКАО

рекомендации, адресованные договаривающимся государствам относительно аэронавигационного обеспечения международных полетов. В них определяются средства и виды обслуживания, которые должны обеспечиваться в данном регионе соответствующими договаривающимися государствами в силу обязательств, вытекающих из постановлений ст.28 Чикагской конвенции. Предполагается, что каждое государство, планируя развитие национальных аэронавигационных средств и служб, будет руководствоваться рекомендациями плана. В этом случае они составят со средствами и службами других государств единую систему аэронавигационного обеспечения международных полетов.

В разделе плана, посвященном организации ОВД, определяются международные маршруты (воздушные трассы), районы полетной информации, требования к полетно-информационному и диспетчерскому обслуживанию, к координации полетов гражданских и военных воздушных судов и другие вопросы. Организация ОВД планируется с учетом основных потоков международного воздушного движения, типов используемых в регионе воздушных судов, существующей и прогнозируемой интенсивности полетов. Включаемые в план рекомендации при условии их выполнения должны обеспечивать в конечном счете создание единой международной системы ОВД [291].

Создание единой системы ОВД, обеспечивающей единообразное и надежное обслуживание воздушного движения от начала движения воздушных судов для взлета и до заруливания на стоянку после посадки, является, несомненно, важным фактором безопасности, эффективности и экономичности международных полетов. Не вызывает также сомнения и тот факт, что такая система возможна лишь при условии, что ее создание, развитие и совершенствование будут осуществляться государствами по единому плану, согласованному на международной основе. На практике, однако, многие рекомендации, включенные в план, остаются невыполненными. В системе обслуживания образуются разрывы, «узкие места». И одна из причин такого положения коренится, как представляется, в отступлении от принципов сотрудничества государств. Воспринятая ИКАО процедура разработки и изменения региональных планов позволяет в отдельных случаях принимать рекомендации большинством голосов участников совещания, игнорируя интересы государств, обеспечивающих обслуживание [292]. Для характеристики ситуации, которая иногда возникает при использовании механизма голосования, можно привести заявление китайской делегации на 2-м аэронавигационном совещании для районов Азии и Тихого океана (1983 г.) по поводу включения в региональный план маршрута А2, связывающего Бангкок, Донгхой, Гонконг, Кагошима и частично проходящего через воздушное пространство КНР. «По мнению китайской делегации, – сказал представитель КНР, – при планировании маршрутов ОВД недопустимо включать определенный маршрут в план ОВД без согласия и даже вопреки желанию соответствующего заинтересованного суверенного государства. Китайская делегация считает своим долгом заявить, что в обозримом будущем не представляется возможным использование части маршрута А2, проходящей, через воздушное пространство Китая» [293].

Для достижения более планомерного и согласованного развития аэронавигационного обеспечения международных полетов, включая ОВД, в настоящее время в Европейском районе принята новая система регионального планирования. При новой системе на региональных совещаниях должна определяться общая политика и основные направления в развитии регионального аэронавигационного обслуживания [294]. Текущее планирование в виде последовательного ежегодного или через два-три года пересмотра разделов

регионального плана осуществляет постоянно действующий орган – Европейская группа аэронавигационного планирования (EANPG) [295].

При новой системе повышается оперативность планирования, имеющая важное значение в условиях бурного научно-технического прогресса, охватывающего не только средства воздушных сообщений, но и обслуживание воздушного движения. Появляется возможность улучшить связь между планированием и реализацией планов. Планирование, как и в целом организация ОВД, должно осуществляться в соответствии с положениями, закрепленными в Чикагской конвенции, и с учетом характера обязательств государств. Региональный план должен быть документом, в котором фиксируются достигнутые договоренности между государствами, обеспечивающими и использующими ОВД, относительно видов и сроков модернизации обслуживания. Любая рекомендация, какой бы привлекательной она ни казалась для совершенствования ОВД, будет обречена на неудачу, если в ней не учитываются национальные интересы и возможности соответствующих государств, предоставляющих ОВД.

Реализация планов относится к числу наиболее сложных проблем, находящихся постоянно в центре внимания ИКАО.

Участники Чикагской конференции 1944 г. предвидели неизбежные трудности, прежде всего экономического характера, в создании системы аэронавигационного обслуживания международных полетов, эффективность которой удовлетворяла бы компании, осуществляющие международные воздушные сообщения [296]. Было совершенно очевидно, что многие договаривающиеся государства для выполнения своих обязательств, предусмотренных в ст.28 Конвенции, будут нуждаться в различной по характеру и объему технической и финансовой помощи. Во всех таких случаях предполагалось использовать систему совместного финансирования.

Организация совместного финансирования в Чикагской конвенции регламентирована весьма подробно. Ей посвящена отдельная глава Конвенции – гл.XV. Главная роль в механизме совместного финансирования отводится Совету ИКАО и созданному на 1-й сессии Ассамблеи Комитету совместной поддержки аэронавигационных служб [297].

Соглашения о финансировании расходов по программам совместного поддержания аэронавигационных средств и обслуживания в точном соответствии с положениями, записанными в Чикагской конвенции, заключались Советом ИКАО только в двух случаях. Это были соглашения с Исландией (1948 г.) и Данией (1949 г.).

Факт существования Исландского и Датского соглашений нельзя переоценивать. Прежде всего соглашения охватывают уникальный по своему характеру район. На долю Северной Атлантики приходится 25-30% всех международных воздушных перевозок, что объясняет особую заинтересованность авиакомпаний в обеспечении ОВД в данном районе. В других районах мира система совместного финансирования не применялась, хотя и делались определенные попытки в этом отношении [298].

Затруднения с использованием механизма совместного финансирования выдвинули на первый план другие формы и методы помощи государствам в реализации региональных аэронавигационных планов по созданию и развитию систем ОВД для обеспечения международных полетов.

На Совет ИКАО возлагается оказание помощи в планировании и разработке тех частей национальных программ государств, которые касаются аэронавигационного оборудования и обслуживания, предусмотренных региональными планами в отношении международных полетов; в подготовке национального авиационного

персонала; в изыскании средств на осуществление планируемых мероприятий; в обеспечении (закупке) необходимого оборудования и т.д. [299]

ССЫЛКИ:

- [1]. См. ICAO Doc. 9471. Годовой доклад Совета 1985 г.
- [2]. См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Междунар. отношения, 1966; Актуальные вопросы международного воздушного права. М.: Междунар. отношения, 1973; Международное воздушное право. М.: Наука, 1980. Кн.1; Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 88-127.
- [3]. См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1986. С. 307-308.
- [4]. Международные воздушные сообщения Союза ССР: Сб. документов. М.: РИО МГА, 1975. Т.4. С.712.
- [5]. Ст. 96 Конвенции о международной гражданской авиации (Международное воздушное право. М.: Наука, 1980. Кн.1. Прил.1).
- [6]. См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Междунар. отношения, 1966. С. 4.
- [7]. См.: СЗ СССР. 1932. №32. Ст. 194-а; СЗ СССР, 1935. №43. Ст.359.
- [8]. Ведомости Верхов. Совета СССР. 1961. №52. Ст.538; Ведомости Верхов. Совета СССР. 1983. №20. Прил. Ст.66.
- [9]. Наставление по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-85). М.: Воздуш. трансп., 1985. П.9.1.1.
- [10]. Zakon o civilnim letectvi (letecky zakon)// Sbirka zakonu. Pr., 1976. С. 26.
- [11]. Копылов М.Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. С.16.
- [12]. Международное воздушное право. Кн.1. Прил. 2, 3, 4. См. также: Воздушный кодекс Союза ССР. Ст.91.
- [13]. Подробнее см.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М.: Междунар. отношения, 1986. С. 128-150.
- [14]. См.: Там же. С.112-116.
- [15]. Matte N.M. Traitededroitaerien-aeronautique. Montreal; P., 1980. P. 85-86.
- [16]. Matte N.M. Traite de droit aerien-aeronautique. Montreal; P., 1980. P. 85-86.
- [17]. Cooper J.C. Exploration in aerospace law: Selected essays. Montreal, 1968. P.10.
- [18]. Ferreira E. La doctrina argentina en derecho internacional aereo. Balance a los 23 anos de su aparicion. Buenos Aires, 1971.
- [19]. Lissytzyn O.J. International air transport and national policy. N.Y., 1942.
- [20]. См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. С. 49-53.
- [21]. Доклад Комиссии международного права о работе ее XI сессии Нью-Йорк, 1959. С. 17.
- [22]. Meyer A. Freight der Luft als Rechtsproblem. Zurich, 1944. S. 117.

- [23]. Bentzien J.F. Der unerlaubte Einflug von Luftfahrzeugen in fremdes Staatsgebiet in Friedenszeiten und seine Rechtsfolgen. [West] Berlin, 1982. S. 93.
- [24]. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. С. 27.
- [25]. Текст Конвенции см.: Международная конвенция воздушных передвижений. М.: РИО Аэрофлота, 1935.
- [26]. После принятия Чикагской конвенции 1944 г. обе конвенции утратили силу.
- [27]. См.: Васильев Н.И. Международные авиационные регламенты: юридическая природа и практическое применение: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1981.
- [28]. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М.: НКВД, 1938. Вып. 4.
- [29]. Подробнее см. гл. IV настоящей работы.
- [30]. См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1961. №42. С. 329.
- [31]. Авиационное предприятие – предприятие гражданской авиации, осуществляющее организацию воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты.
- [32]. См. подробнее: Усенко Е.Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права// Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1979. С. 60-67.
- [33]. См. подробнее: Международное воздушное право. Кн. 1. С. 17-27.
- [34]. См.: Наставление по организации перевозок на внутрисоюзных воздушных линиях гражданской авиации СССР (НОП ГА-83). М.: Воздуш. трансп., 1983. Гл. 1. Термины. Определения.
- [35]. В тексте Чикагской конвенции 1944 г. можно обнаружить всего лишь несколько общих норм, касающихся перевозок, и только одна из статей (часть вторая ст.5) устанавливает конкретное коммерческое право. Однако на практике действуют положения не этой статьи, чужеродной в структуре Конвенции, поскольку в этой области существует совсем другая практика, а нормы двусторонних и отдельных многосторонних соглашений.
- [36]. См.: Курс международного права: В 6 т. М.: Наука, 1967. Т.1. С. 23-26.
- [37]. См. подробнее: Фельдман Д.И. Система международного права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1983.
- [38]. См. подробнее: Мовчан А.П. Понятие международного воздушного права// Международное воздушное право. Кн.1. С. 13-27.
- [39]. См.: Перетерский И.С. Содержание и система воздушного права// Вопросы воздушного права. М., 1927. Вып. 1 С. 76-85.
- [40]. См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. С. 4.
- [41]. Heere W.P. International bibliography on air law. Leiden; N.Y., 1972.
- [42]. См.: Грабарь В.Э. История воздушного права// Вопросы воздушного права. М., 1927. Вып. 1. С. 51-52.
- [43]. См.: Перетерский И.С. Воздушное право. М., 1992. С. 8-10.
- [44]. См.: Там же. С. 39-41.

- [45]. СУ РСФСР. 1921. №6. Ст.40.
- [46]. СЗ СССР. 1932. №32. Ст.194 «а».
- [47]. СЗ СССР. 1935. №43. Ст.359 «б».
- [48]. Закон за гражданското въздухоплаване// Държавен вестн. 1972. №94. С.1-30.
- [49]. Decret privind reglementarea activitatii de zbor in spatiul aerian al Republicii Socialiste Romania// Buletinul oficial al Republicii Socialiste Romania. 1973. Pt. 1. N 208. P.8-9.
- [50]. Zakon o civilnim Letectvi// Sbirka zakonu. Pr.,1976 С. 6.
- [51]. Hofmann M. Luftverkehrs-Ordnung: Kommentar fur die Praxis. Munchen; 1971. S. 80-106.
- [52]. Претерский И.С. Воздушное право. С. 22.
- [53]. Верещагин А.Н. Международное воздушное право. М.: Междунар. Отношения, 1966. С. 15.
- [54]. Cheng B. Nationality of aircraft operated by joint or international agencies// Yearbook of air and law; 1966. Montreal; 1968. P.5-31.
- [55]. Аречага Э.Х. Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. С. 361.
- [56]. См.: Даниленко Г.М. Соотношение и взаимодействие международного договора и международного обычая// Советский ежегодник международного права, 1983. М.: Наука, 1984. С.22.
- [57]. Buergenthal T. Law-making in the International civil aviation organization. N. Y; 1969. P. 2-39.
- [58]. См.: Бордунов В.Д., Копылов М.Н. Правовой режим международного воздушного пространства// Вопросы международного морского и воздушного права. М.: ИГПАН, 1979; Захарова Н.В. Международное воздушное право// Международное право. М.: Юрид.лит.,1987. С. 404.
- [59]. См.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М.: Междунар.отношения, 1986. С. 66-70; Бордунов В.Д. Чикагская конвенция 1944 года и Конвенция ООН по морскому праву о полетах над морскими пространствами // Сотрудничество государств в исследовании и использовании Мирового океана. М.: ИГПАН, 1986. С. 106.
- [60]. См.: Гуреев С. А. Международно-правовые проблемы полетов воздушных судов над морскими пространствами (в свете итогов Третьей конференции ООН по морскому праву)// Деятельность государств в Мировом океане. М.: ИГПАН, 1983. С. 72.
- [61]. См.: Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. М.: Междунар. отношения, 1985. С. 70-96.
- [62]. См.: Гуреев С. А. Указ.соч. С.79.
- [63]. См.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. С. 71-74; Бордунов В.Д. Указ. Соч. С. 105-106.
- [64]. См.: Тарханов И., Михалев В. Правовой режим авианесущих кораблей и летательных аппаратов// Мор. Сб. 1980. №8. С. 77-70.
- [65]. См.: Международное воздушное право. М.: Наука, 1980. Кн. 1. С. 49.

- [66]. См.: Карасев Е.И. Международно-правовые проблемы безопасности мореплавания и научные исследования в Мировом океане // Вопросы международного морского и воздушного права. С. 72.
- [67]. Гуреев С.А. Указ. Соч. С. 73.
- [68]. Lissitzyn O.J. International air transport and national policy N.Y; 1942.
- [69]. См.: Черномордик Е.Я. Воздушное пространство в международном праве// Изд. АН СССР. Отд-ние экономики и права. 1948. С. 250.
- [70]. См.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. С. 71-74.
- [71]. См.: Копылов М.Н. Международное-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореф. дис.... канд. юрид. Наук. М., 1980. С. 17.
- [72]. Колосов Ю. М. Противоправность радиоактивного загрязнения атмосферы над открытым морем// Международная безопасность и Мировой океан. М.: Наука, 1983. С. 230.
- [73]. См.: Актуальные вопросы международного воздушного права. М.: Междунар. отношения, 1973. С. 169.
- [74]. Там же. С. 169.
- [75]. См.: Колосов Ю. Правовые вопросы безопасности гражданской авиации// Междунар. жизнь. 1974. №3. С. 67.
- [76]. См.: Малеев Ю.Н. Международно-правовые аспекты борьбы с незаконным захватом воздушных судов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 9.
- [77]. См.: Малеев Ю.Н. Обеспечение безопасности международной гражданской авиации как принцип международного права, 1975. М.: Наука 1977. С. 177-191.
- [78]. См.: Международное воздушное право. Кн. 1. С. 44-48.
- [79]. Рыжий В. И. Международно-правовые последствия актом незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1983. С. 11.
- [80]. Талалаев А.Н. Об основных принципах международного права// Советский ежегодник международного права, 1958. М.: Наука, 1959. С. 513.
- [81]. Курс международного права: В 6 т. М.: Наука, 1967. Т. 1. С. 11.
- [82]. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1963. Вып. 1. С. 151.
- [83]. См.: Международная конвенция воздушных передвижений. Подписана в Париже 13 октября 1919 г. М.: РИО Аэрофлота, 1935.
- [84]. Подробнее см.: Васильев Н.И. Международные авиационные регламенты: юридическая природа и практическое применение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981.
- [85]. См.: Малеев Ю.Н. Акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации: Понятийно-терминологический аппарат гражданской авиации: Понятийно-терминологический аппарат// Советский ежегодник международного права, 1973. М.: Наука, 1975. С. 249-257.
- [86]. Подробнее см.: Малеев Ю.Н. Воздушное пиратство – вне закона // Человек и закон. 1978. №1.

- [87]. См.: Международное воздушное право. Кн. 1. Прил. 2.
- [88]. Представитель ИНТЕРПОЛа, выступая в 1981 г. На 103-сессии Совета ИКАО, отметил, в частности, что действия пассажира, находящегося в состоянии опьянения, которые ставят под угрозу безопасность воздушного судна и имущества на борту, подпадают под действие положения Токийской конвенции. См.: ICAODoc. 9347-C/1063. P. 7.
- [89]. См.: Международное воздушное право. Кн. 1. Прил. 3,4.
- [90]. См.: Там же. С. 184-188.
- [91]. Многочисленные высказывания по этому вопросу см.: ICAODoc. 9087. A20-Res. P. – Min.
- [92]. Подробнее см.: Малеев Ю.Н. Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1987. С. 32-34.
- [93]. Пушмин Э.А. О понятии основных принципов современного общего международного права, 1980. М.: Наука, 1980. С. 80.
- [94]. Ст. 313-320 Версальского мирного договора, с т. 276-283 Сен-Жерменского мирного договора и т.д. См.: Итоги империалистической войны: Серия мирных договоров. М., 1925. Т. 1-5.
- [95]. См.: Коровин Е.А. Новый этап борьбы за воздух // Междунар. Жизнь. 1929. № 12. С. 104-112; Соколов С. Пересмотр воздушной конвенции 1919 г. // Там же. № 1. С. 109-112.
- [96]. Чикагская конвенция. Ст. 44, п. «f» и «g».
- [97]. См.: Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного международного морского права. М.: Наука, 1983. С. 13.
- [98]. См., например: Международное воздушное право. Кн. 1.
- [99]. См.: Верещагин А.Н. Международное воздушное право. С. 144.
- [100]. См.: Курс международного права: В 6 т. Т. 2. С. 109-110.
- [101]. Подробнее см.: Зарзар В.А., Лахтин В.Л. Борьба за воздух. М.: Осоавиахим, 1927.
- [102]. См., например: Lissitzyn G.J. Op. cit. P. 15; Shenkman J. International civil aviation organization. Geneva; 1955. P. 8 et sq.
- [103]. См.: Преамбула Чикагской конвенции
- [104]. Согласно статистическим данным ИКАО, на нерегулярные международные перевозки пассажиров приходится в среднем около 17 % от общего количества пассажирских перевозок при международных воздушных сообщениях. Около половины этих перевозок выполнено авиакомпаниями, осуществляющими нерегулярные международные полеты. См.: Годовой доклад Совета за 1985 г. // ICAO Doc. 9471. P. 14-15.
- [105]. См.: Чепраков В. Международные воздушные сообщения // Мировое хоз-во и мировая политика. 1945. №8. С. 43.
- [106]. United States proposal of a Convention on air navigation. Art.5,6,8,22. Proceedings of International civil aviation conference Wash., 1948. Vol. 1. P.554 et sq.
- [107]. Верещагин А.Н. Международное воздушное право. С. 149.

- [108]. Оценивая законодательство различных стран относительно условий реализации права нерегулярных международных полетов, предусмотренного ст. 5 Чикагской конвенции, ряд авторов отмечают, что многие страны допускают такие полеты после выдачи на то особого разрешения. См., например: Cheng B. The law of international air transport. L., 1962. P. 195.
- [109]. В целях унификации требований государств в отношении условий реализации права нерегулярных международных полетов в Приложении 9 к Чикагской конвенции включен ряд соответствующих стандартов. См.: Приложение 9. 8-е издание П. 2.33.-.2.40.
- [110]. Чикагская конвенция. Ст.12.
- [111]. Подробнее по данному вопросу см.: Buergenthal T. Law-making in the International civil aviation organization. N. Y.; 1969. P. 82-85.
- [112]. См.: Международное воздушное право. М.: Наука, 1980. Кн. 1. С. 114-115.
- [113]. См.: Копылов М.Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореф. Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 1980. С. 18.
- [114]. Drion H. The Council of ICAO as international Legislator over the high seas// Studi in onore di Antonio Ambrosini. Milano, 1957. P. 329.
- [115]. ICAODoc. AN 13/23 – 79/153. A. P. A. – 5.
- [116]. Приложение 2, п. 2.3.1. Здесь и далее все ссылки на Приложение 2 производятся по 8-му изд.
- [117]. Актуальные вопросы международного воздушного права М.: Междунар. Отношения, 1973. С. 62-63.
- [118]. Рекомендации ИКАО, касающиеся правил полетов беспилотных воздушных судов см.: Приложение 2, п.3.1.8 и Добавление «D»
- [119]. В документах ИКАО воздушное движение определяется следующим образом: «все воздушные суда, находящиеся в полете или движущиеся по площади маневрирования аэродрома» (ICAO Doc. 9110 (ICAO Lexicon). Vol. 2).
- [120]. Ст.25 Воздушного кодекса Союза ССР устанавливает: «Командир воздушного судна СССР имеет право: 1) принимать окончательное решение о вылете, полете и посадке воздушного судна, а также о прекращении полета и возвращении в пункт вылета или о вынужденной посадке...»
- [121]. Подробнее о взаимодействии органов ОВД и командиров воздушных судов см. в гл. V.
- [122]. См.: Государственное управление и административное право. М.: Юридлит., 1978. С. 92-93.
- [123]. ICAODoc. 7310-C/846.
- [124]. Добавление «В» к Приложению 2 «Бортовые огни воздушных судов» в соответствии с 24-й поправкой (вступила в силу с 19 июля 1982 г.) было исключено из Приложения, как не относящееся к правилам полетов, и отнесено из Приложения, как не относящееся к правилам полетов, и отнесено к Приложению 6. В Добавлении определялись виды и порядок размещения бортовых (аэронавигационных) огней на самолетах и гидросамолетах.
- [125]. ICAODoc. 4444-RAC/501.
- [126]. ICAODoc. 7030.

Документы ИКАО 4444 и 7030 в переводе на русский язык названы соответственно «Правила аэронавигационного обслуживания» и «Региональные дополнительные правила». На английском языке они имеют названия: «Procedures for air navigation services» и «Regional supplementary procedures». Отказ в переводах названных документов от термина «процедуры», который широко использовался в специальной литературе до этого, создает определенные трудности. Термин «процедура», примененный к определенному правилу, позволяет сразу же определить его статус и место в иерархической системе правил, принимаемых ИКАО, которая включает международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры. Последние принимаются другим порядком, чем первые, и официально имеют иную обязательную силу. Поэтому в настоящей работе во всех соответствующих случаях для обозначения правил аэронавигационного обслуживания и региональных дополнительных правил, включенных в названные документы, используется термин «Процедуры».

[127]. Совет ИКАО, принимая стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, в большинстве случаев формулирует их таким образом, чтобы они могли включаться в национальные нормативные акты без каких-либо существенных изменений текста. Более

того, 13 апреля 1948 г. он принял специальную резолюцию, в которой обращал внимание государств-членов ИКАО на желательность использования в национальных нормативных актах, насколько практически возможно, точно таких же формулировок, как и в стандартах ИКАО, носящих нормативный характер.

[127]. См., например: п.3.2.3.1, 3.2.3.2, 3.3.1.1.2.1 («с», «d»), 3.3.1.1.2.2, 3.3.1.2.1, 3.6.3, 3.6.5 и др.

[128]. Т. Бюргенталь, например, пишет: «Если бы Совет более энергично использовал возможности ст. 12, он смог бы достигнуть большего единообразия в правилах полётов. Прибрежные государства, чтобы избежать двух систем регулирования, приложили бы больше усилий к внедрению в национальную практику правил обязательных для применения над открытым морем» (Buergenthal Т. Op. cit. P. 84-85).

[129]. Приложение 2, п. 3.2.2.1-3.2.2.6.

[130]. Там же, п.2.4.

[131]. НПП ГА-85, п.2.4.4.

[132]. Там же, п.2.4.3.

[133]. См.: Дополнение к Приложению 2.

[134]. НПП ГА-85, п.5.3.2-5.3.4 и табл.2.

[135]. Характеристику видов обслуживания воздушного движения см. в гл. V.

[136]. Приложение 2, п.3.3.1.1.2.1 «с», 3.3.1.4.1, 4.7, 5.3.3.

[137]. Правда полётов при консультативном обслуживании содержатся в Процедурах аэронавигационного обслуживания. См.: ICAO Doc. 4444-RAC/501/12. PtII, para 7.2.2.1; PtIV, paras 1.4.2.1, 1.4.2.2.

[138]. Приложение 2, примечание 2 к п.3.6.1.1.

[139]. Приложение 2, п.3.6.2.1.

[140]. Приложение 2, п.3.1.4-3.1.7.

[141]. Воздушный кодекс Союза ССР. Ст. 68.

- [142]. См.: Закон за гражданското въздухоплаване// Държавен вестн. 1972. № 94. С. 1-30; Decret privind reglementarea activitatii de zbor in spatial aerian al Republicii Socialiste Romania// Bulletinul oficial al Republicii Socialiste Romania. 1973. Pt. 1. N. 208. P. 8-9.
- [143]. См.: Международные воздушные сообщения Союза ССР: Сб. документов. М.: РИО МГА, 1975. Т. 4.
- [144]. Там же. С. 43.
- [145]. Там же. С. 59.
- [146]. Там же. С. 197.
- [147]. Там же. С. 160.
- [148]. Federal aviation act of 1958 (1979 version), sec. 402// lowenfeld A.F. Aviation Law. N.Y., 1981. В настоящее время указанный Совет упразднен и его функции переданы в ведение министерства транспорта США.
- [149]. Воздушный кодекс Союза ССР. Ст. 67,68.
- [150]. AIP-France. FAL. 1.2.1.2.
- [151]. AIP People is Republic of Bulgaria. FAL. 1.2.1.2.
- [152]. Ibid. FAL. 1.3.1.1.3.2.
- [153]. AIP German Democratic Republic. FAL. 2.1.2.2.
- [154]. См.: Клименко Б.М., Ушаков Н.А. Нерушимость границ – условие международного мира. М.: Наука, 1975. С. 15.
- [155]. См.: Волова Л.И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. Ростов Н/Д, 1981. С. 22-58.
- [156]. См.: Преображенский В.В. Неприкосновенность воздушного пространства – общепризнанная норма международного права// Вестн. Львов. ун-та. Сер. Юрид. 1963. Вып.2; Закон Союза Советских Социалистических Республик о Государственной границе СССР: Политико-правовой комментарий. М.: Воениздат, 1986. С. 3.
- [157]. См.: Ведомости Верхов. Совета СССР. 1982. № 48. Ст. 891.
- [158]. См.: Сборник аэронавигационной информации СССР. RAG1-7. Правила пролета Государственной границы СССР.
- [159]. См. подробнее §3 этой главы.
- [160]. Сборник аэронавигационной информации СССР. RAG1-II-7. Полет по маршруту.
- [161]. См.: Советское административное право. М.: Юрид. Лит., 1981.
- [162]. ICAODoc. 9110 (ICAO Lexicon).
- [163]. См., например: ICAODoc. 8700/14. P. 0-3.
- [164]. Указанные рекомендации, принятые 5-м региональным аэронавигационным совещанием по Европейскому и Средиземноморскому району (1966 г.), были восприняты и получили отражение во всех региональных аэронавигационных планах ИКАО. См., например: ICAODoc. 8700/14. P. 2-0-5, para 4.1.4.
- [165]. Данное положение соответствует постановлениям ст. 57 Венской конвенции о праве международных договоров. См.: Международное право в документах. М.: Юрид. Лит., 1982. С. 88.
- [166]. Приложение 2, п.3.8. и Добавление «В».

- [167]. См.: Международное воздушное право. Кн. 1. С. 138-139.
- [168]. См.: Клименко Б.М. Право прохода через иностранную территорию. М.: Междунар. Отношения, 1967. С. 101-102.
- [169]. См.: Международные воздушные сообщения Союза ССР. Т. 4. С. 86-87.
- [170]. CartouL. Droitaerien. P., 1963. P. 89-91.
- [171]. См.: Международное воздушное право. Кн. 1. С. 108.
- [172]. См.:Криволапов А. Рискаю сотнями жизней// Известия. 1984. 8 сент.
- [173]. ICAODoc. 9437 A 25-Res., P-Min. P. 20.
- [174]. Ibid. P. 30
- [175]. Колосов Ю. Развитие принципа неприменения силы в международных отношениях// Сов. Государство и право. 1982. №2. С. 76.
- [176]. Мовчан А. Советская внешняя политика и международное право// Междунар. Жизнь. 1979. №9. С. 20.
- [177]. См.: Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств. М.: Юрид. Лит., 1968. Т. 1. С. 391-396.
- [178]. См.: Василенко В.А. Международно-правовые санкции. Киев: Вища шк.,1982.
- [179]. Там же. С. 89.
- [180]. Там же. С. 28.
- [181]. См.: Скакунов Э.И. Международно-правовые гарантии безопасности государств. М.: Междунар. Отношения, 1983. С. 128-129.
- [182]. Правда. 1961. 20 мая.
- [183]. Правда. 1961. 20 мая.
- [184]. Bentzien J.F. Der unerlaubte Einflug von Luftfahrzeugen in fremdes Staatsgebiet in Friedenszeiten und seine Rechtsfolgen. (West) Berlin, 1982. S. 81.
- [185]. Ibid. S. 81.
- [186]. Аречага Э. Х. де. Современное международное право. М.: Прогресс, 1983. С. 143.
- [187]. Василенко В. А. Указ. Соч. С. 26.
- [188]. Bentzien]. F. Op. cit. S. 92.
- [189]. ICAODoc. 9438 A25-EX. P. 195.
- [190]. См.: Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Технические регламенты в международном воздушном праве// Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1978. С. 180; Carroz]. Internationallegislationonairnavigationoverthehighseas// JALC.1959. Vol. 26. P. 163; Buergenthal T. Law-making in the International civil aviation organization. N. Y., 1969.
- [191]. Как заявил на 11-й сессии Совета ИКАО (1950 г.) Ф. Тиммз, один из составителей проекта Чикагской конвенции, её авторы имели в виду только международные стандарты и рекомендуемую практику, причём к последней предусматривалось отнести разнообразный материал, в том числе характеристики оборудования, процедуры (например, для связи, управления воздушным движением) и практику (ICAOДoc. 7057 C/817-12. P. 166-167).

- [192]. Carroz J. Op. cit. P. 166-168; Buergenthal T. Op. cit. P. 81;
- [193]. Drion H. The Council of ICAO as International legislation over the High seas// Studi in onore di Antonio Ambrosini. Milano, 1957. P. 329.
- [194]. В докладе Второго комитета Чикагской конференции («Технические стандарты и процедуры») говорится: «Особую проблему составляет вопрос о статусе рекомендуемой практики. Комитет полагает, что в определённых сферах регулирования некоторые вопросы должны быть полностью стандартизированы, в то время как в отношении других согласованные на международной основе документы должны давать только рекомендации, не возлагающих каких-либо обязательств, но выражающие надежду, что отдельные государства будут следовать рекомендациям в той мере, в какой это будет практически целесообразно в и условиях»
(Proceedings of the International civil aviation conference. Department of State Publication 2820. Vol. 1. P. 08)
- [195]. ICAO Doc. 4411. res. A1-31.
- [196]. Ibid.
- [197]. Чикагская конвенция. Ст. 90.
- [198]. См.: Приложение 2. п. 2.1.2, а также гл. 1 «Определения».
- [199]. См.: Там же, п. 4.4 и 5.1.2.
- [200]. См.: Приложение 2, п. 3.3.1.1.2.1; 3.3.1.1.2.3; 3.3.1.2.1; 3.3.1.5.1; 4.2; 4.3; 4.5.1; 5.2.2 и др. Сведения об отклонениях от стандартного ИКАО см. в Дополнении к Приложению 2.
- [201]. Чикагская конвенция. Ст. 3 «а».
- [202]. Там же. Правила, связанные с вышеизложенными положениями, п. 3.
- [203]. ICAO Doc. 9495. A26-8. Добавление «Р», п. 2.
- [204]. Там же. Правила, связанные с вышеизложенными положениями, п. 3.
- [205]. ICAO Doc. 8900/1 Art. 3. P. 2. Res. A16-19, para 3.
- [206]. См.: Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединённых Штатов Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним// Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. М.: Междунар. Отношения, 1974. Вып. 28. С. 29
- [207]. См.: Протокол к Соглашению о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25 мая 1972 г.// Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. М.: Междунар. Отношения, 1975. Вып. 29. С. 25.
- [208]. Термин «маршрут ОВД» в документах ИКАО определяется как маршрут специально установленный и предназначенный для организации потока движения воздушных судов с целью обеспечения его обслуживания. Он используется как общий термин, в соответствующих случаях означающий воздушную трассу, консультативный маршрут, контролируемый или неконтролируемый маршрут, маршрут прибытия или вылета и т.д. См.: Приложение 11 к Чикагской конвенции, гл. 1 «Определения».

[209]. Подробнее о региональных аэронавигационных совещаниях и региональных аэронавигационных планах см. §3 гл.V настоящей работы.

[210]. При одобрении об изменении границы, разделяющей районы полётной информации Анкориджа и Токио с районами управления воздушным движением Петропавловска-Камчатского и Южно-Сахалинска, Совет ИКАО записал в своей резолюции: «Данное изменение одобрено Советом ИКАО, принимая во внимание, что боковые интервалы между линиями пути воздушных судов, выполняющих полёты по обе стороны границ, подлежат согласованию между полномочными органами ОВД заинтересованных государств» (ICAO Doc. 8755/10. PtII, para 3.9.1).

Необходимость данной рекомендации была обусловлена тем, что установленные ранее маршруты ОВД, по которым выполнялись полёты, могли оказаться от новых на расстоянии значительно меньшем, чем 50 мор. миль. Собственно, так и произошло, например, с маршрутом Р-20 (Анкордж-Токио).

[211]. Чикагская конвенция. Ст.12.

[212]. Используемая в Приложении 2 (п.3.3.1.1.2.1 «е») формула «пересечения международных границ» весьма неопределенна. Она не даёт ответа на вопрос, о каких международных границах идёт речь: только о границах, разделяющих государства, или также о границах между районами полётной информации в открытом море, определяемых региональными аэронавигационными совещаниями для целей ОВД.

[213]. Приложение 2. п.3.3.1.1.2.1, 3.6.2.1, 3.6.1.1, 3.6.2.1.1 и др.

[214]. Система организованных треков, именуемых в документах маршрутами, применяется также в районе Тихого океана. См.: ICAO Doc. 7030/3. TO/PAK-7, п.8.1.

[215]. ICAO Doc. 7030/3. CAT/PAK-15, п.9.1.1.

[216]. ICAO Doc. 7030/2. Para 4.6.1

[217]. Наиболее энергично против недостатков, связанных с применением системы организованных треков, протестовала Испания; но заявления её представителей на различного рода региональных аэронавигационных совещаниях, испанские воздушные суда при полётах через Атлантику несли регулярные потери.

[218]. См., например, решение 5-го регионального совещания по Северной Атлантике (ICAO Doc. 8879. Rec. 10/16).

[219]. Историю рассмотрения в рамках ИКАО вопроса относительно внедрения в аэронавигацию требований к минимальным навигационным характеристикам см., ICAO Bul. 1978. Vol. 33. N 11. P. 16.

[220]. ICAO Doc. 9168. Rec. 2/1.

[221]. Ibid. Rec. 2/2.

[222]. Границы выделенного воздушного пространства, в котором применяются ТМНХ, см.: ICAO Doc. 7030/3. CAT/PAK-2, п.2.2.1.

[223]. ICAO Doc. 7030/2. Para 1.1.1.

[224]. IACODoc. 9182 1.2.6.2.

[225]. Приложение 2, п.3.6.2.

[226]. ICAO Doc. 7030/3. CAT/PAK-2. П. 2.1.2. В Североатлантическом регионе осуществляется контроль за полётами в соответствии с методикой, рекомендованной ИКАО. Цель контроля- оказание помощи в оценке постоянного соответствия воздушных судов ТМНХ. См.: Там же, п.2.1.2.

- [227]. ICAODoc. 9125. Para 1.3.5.
- [228]. A/Conf. 62/122. 1982. 7 oct.
- [229]. ICAODoc. C-WP/7777, 20.1.84 Исследования последствий принятия Конвенции ООН по морскому праву для применения Чикагской конвенции, ее приложений и других международных документов, касающихся воздушного права. С. 20.
- [230]. См.: Бараболя П.Д. Важнейшие международные проливы// Советское международное право: Режим вод и дна Мирового океана. М.: Наука, 1974. С. 195.
- [231]. См.: Мовчан А.П. Конвенция ООН по морскому праву – вклад в прогрессивное развитие международного права// Советский ежегодник международного права. 1982. М.: Наука, 1983. С. 41.
- [232]. См.: Гуреев С.А., Дежкин В.Н. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и международная авионавигация// Сов. Государство и право. 1986. №11. С. 120.
- [233]. См.: Бордунов В.Д. Чикагская конвенция 1944 г.и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. о полётах над морскими пространствами// Сотрудничество государств в исследовании и использовании мирового океана. М.: ИГПАН, 1986. С. 111.
- [234]. Conf. Doc. C. 2 (International meeting 4). Apr. 26, 1978; UN Doc. A/CONF. 62/WS/12 at 2. Oct. 31, 1980.
- [235]. Conf. Doc. C. 2 (Informal meeting 22). Apr. 28, 1978.
- [236]. UNDoc. A/CONF. 62/L. 123 (1982).
- [237]. См.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М.: Междунар. Отношения, 1986. С. 125-126.
- [238]. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключённых СССР с иностранными государствами. М.: НКВД, 1938. Вып. 4.
- [239]. Britishyearbookofinternationallaw. L., 1937. P. 188.
- [240]. См.: Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания. М.; Юрид. Лит. 1980. т.2.
- [241]. См.: Международные сообщения Союза ССР: Сб. документов. М.: РИО МГА, 1970. Т. 2. С. 183-203.
- [242]. См.: ПСЗ Российской империи. СПб., 1858. Т. XXXII. С. 538-544.
- [243]. См.: Молодцев С.В. Правовой режим морских вод. М.: Междунар. Отношения, 1982. С. 177.
- [244]. См.: Бордунов В.Д., Копылов М.Н. Правовой режим международного воздушного пространства// Вопросы международного морского и воздушного права. М.: ИГПАН, 1979. С. 127-129.
- [245]. См.: Бордунов В.Д. указ. соч. С. 114-115.
- [246]. См.: Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания. Т.2. С. 324-325.
- [247]. ICAODoc. 9110 (ICAOLexicon). Vol. 2.
- [248]. Чикагская конвенция. Приложение 11, п.2.6. Здесь и далее все ссылки на Приложение 11 производится по 7-му изданию.
- [249]. Там же, п.2.6.2.

[250]. В Приложении 11, п.2.2 указано, что целями ОВД является: 1) предотвращение столкновений между воздушными судами; 2) Предотвращение столкновений воздушных судов, находящихся на площади маневрирования аэродрома, с препятствиями на этой площади; 3) ускорение и поддержание упорядоченного потока воздушного движения; 4) предоставление консультаций и информации, необходимых для обеспечения безопасного и эффективного выполнения полётов; 5) уведомление соответствующих организаций о воздушных судах, нуждающихся в поиске и спасании, и оказание необходимого содействия таким организациям.

[251]. Воздушный кодекс Союза ССр. Ст. 54.

[252]. Стандарты и рекомендуемая практика, относящихся к обслуживанию воздушного движения, были выделены в самостоятельное Приложение 11 к Чикагской конвенции в 1950 г. См.: Приложение 11. Историческая справка.

[253]. Chang B. The law of international air transport. L., 1962. P. 145.

[254]. См.: например, форму стандартного соглашения о временных воздушных линиях, рекомендованную Чикагской конференцией (Proceeding of the International civil aviation conference. Department of State Publication 282. Vol. 2. P. 128-129), а также текст Бермудского соглашения о воздушном сообщении между США и Англией 1946 г., по образцу которого заключена основная масса двухсторонних соглашений о воздушном сообщении (Air vices agreement the USA and UK and Northern Ireland, signed at Bermuda February 11, 1946// Treaties and other international acts series, 1507).

[255]. Например, ст. 4 соглашений о воздушном сообщении с Данией, Норвегией, Швецией от 31 марта 1956 г.: при их заключении использовалась форма, ставшая впоследствии стандартной для соглашений о воздушных сообщениях, заключаемых СССР. См.: Международные воздушные сообщения СССР: Сб. документов. М.: РИО МГА, 1969. Т. 1. С. 180-202.

[256]. При заключении соглашения о воздушном сообщении с США вопросы, включаемые обычно в Приложение, были решены в дополнительном соглашении, предусматривающем меры для обеспечения безопасности и эффективной эксплуатации договорных линий. См.: Там же. Т.2. С. 136. В соглашении с Канадой Приложение заменено «Меморандумом о взаимном согласии». См.: Там же. Т.1. С. 308.

[257]. См., например: Приложение 2 к соглашениям о воздушных сообщениях СССР с Англией, Индией, Ираком и др. (Там же. Т.1 С. 68, 217, 247, 482).

[258]. Приложение 11, п.2.1.2.

[259]. Там же. Примечание 2.

[260]. Воздушный кодекс Союза СССР. Ст. 45.

[261]. Согласно ст.69 Воздушного кодекса Союза ССР, перечни международных воздушных трасс и аэропортов (аэродромов), открытых для международных полетов, утверждаются Советом Министров СССР и публикуются в Сборнике аэронавигационной информации (АИП СССР).

[262]. ICAO Doc. 9495. A26-8. Добавление «N», п.1.

[263]. ICAO Doc. 9237/C/1040. C-Min. 91/2. P. 36.

[264]. Приложение 11, п.2.1.2. По данному вопросу см.: Международное воздушное право. М.: Наука, 1981. Кн.2. С.131.

[265]. Приложение 11, п.2.1.2.

[266]. До настоящего времени известны лишь несколько случаев согласования на региональной основе аэроузловых диспетчерских районов. Как отметил на заседании Технической комиссии 23-й сессии Ассамблеи ИКАО начальник Секции правил полетов, обслуживания воздушного движения и поисково-спасательных работ Аэронавигационного управления Секретариата ИКАО, указанные случаи представляют собой скорее исключение из правила, чем само правило. ICAO Doc.9312. A23 – TE. Vol. 2. Min. TE/7. para 27.

[267]. ICAODoc. 9495. A26-8. Добавление «N», п.4.

[268]. Приложение 11, п.2.1.1.

[269]. Там же. п.2.6.1, 2.6.2.

[270]. В США, например, государственные органы ОВД находятся в ведении федеральной авиационной администрации (FAA), входящей в состав департамента транспорта, в Италии – министерства обороны и т.д.

[271]. ICAODoc. 9495. A26-8. Добавление «N». Правила, связанные с вышеизложенными положениями, п.2.

[272]. Подробнее о деятельности международных органов ОВД см.: Международное воздушное право. М.: Наука, 1980. Кн.1. С.220-222, 224-228; Кн.2. С.138-140.

[273]. Leveque M.J. Eurocontrol: A practical application of international cooperation// Controller. 1982. N 2. P. 13-14.

[274]. Mousse J. EUROCONTROL: The changes effected in the international organization by the instruments signed on 12 Febr. 1981// Air Law. 1982. Vol. 7. N 1. P. 22-37.

[275]. Органы, регулирующие потоки воздушного движения, действуют во Франкфурте, Афинах, Вене и других городах.

[276]. Воздушный кодекс Союза ССР. Ст.54.

[277]. Приложение 2, п.2.4.

[278]. Larsen P.B. Liability of Air traffic control agencies to foreign air carriers// Yb. DirittoAereo. Rome, 1964. Vol. 3. N. 10. P. 132-133.

[279]. Приложение 11, п.4.2.

[280]. В некоторых международно-правовых документах наряду с термином «диспетчерское разрешение» (clearance) используется также термин «диспетчерское указание» (instruction). Отказ от последнего термина в документах ИКАО имеет некоторые теневые моменты. Как отмечалось на 3-м совещании Группы по правилам визуальных полетов, действовавшей при Европейской группе аэронавигационного планирования (EANPG), «исключительное использование термина “разрешение” как в отношении разрешений, выдаваемых в ответ на просьбу пилота, так и в отношении указаний пилоту, передаваемых по инициативе органа ОВД, создает двусмысленность и неопределенность относительно происхождения и значения соответствующих сообщений». Группа предложила рассмотреть вопрос о восстановлении в словаре ОВД термина «указание» (ReportofthethirdmeetingoftheVisualflightrulesgroup (12-15 Febr. 1980). Appendix«C», para 2.11).

В нормативных документах СССР, как и в документах некоторых других стран, применяются оба термина.

[281]. Приложение 11, п.2.2.

- [282]. Там же, п.3.7.1. См. также: ICAO Doc. 4444 – RAC/501/12. PtIII, paras 10-11.
- [283]. Приложение 11, п.3.7.
- [284]. ICAODoc. 4444 – RAC/501/12. PtIII, para 1.2.
- [285]. Приложение 11, п.3.7.1.
- [286]. Правила, ограничивающие взлет и посадку воздушных судов, см.: НПП ГА-85, п.6.5.6, 6.5.9, 6.5.17.
- [287]. См., например, п.6.5.6 и 7.3.2 НПП ГА-85.
- [288]. Чикагская конвенция. Ст.44.
- [289]. Сводное заявление о постоянной политике и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации, принятое на последней, 26-й сессии Ассамблеи ИКАО, см.: ICAO Doc. 9495. Res. A26-8.
- [290]. В настоящее время действуют сборники аэронавигационных планов для: Европейского района; Североатлантического; Североамериканского и Тихоокеанского районов; района Африки – Индийского океана; районов Ближнего и Среднего Востока и Юго-Восточной Азии; Карибского и Южноамериканского районов.
- [291]. ICAO Doc. 8144 – AN/874/4. Pt II, para 1.1.1.
- [292]. Подробнее см.: Международное воздушное право. Кн.2. С.123-124.
- [293]. ASIA/PAC/2 – Min. GC/7. P.4.
- [294]. ICAO Doc. 9306, para 1.2.4.
- [295]. Ibid., para 2.1.
- [296]. На совместном заседании первого и третьего подкомитетов Первого комитета Конференции при обсуждении статьи, которая возлагала на договаривающиеся государства обязательства по предоставлению средств обслуживания полетов, и обсуждении положений, относящихся к финансированию, строительству и эксплуатации данных средств, указывалось, что «без таких постановлений международный воздушный транспорт будет испытывать трудности из-за отсутствия аэропортов в занимающих стратегическое положение государствах, которые не пожелают или будут не в состоянии обеспечить необходимое обслуживание» (Proceedings of the International civilaviationconference. Vol. 1. P. 649).
- [297]. ICAO Doc. 7670. Res. A1-7.
- [298]. ICAO Doc. 7998. Res. A12-5.
- [299]. ICAO Doc. 9495. A26-8. Добавление «М».