

1. Правовые основы международных полетов над государственной территорией

Правовые нормы, регулирующие международные полеты в воздушном пространстве, расположенном над государственной территорией, содержатся в национальных законах государств и международных договорах, как многосторонних, так и двусторонних.

Для того чтобы полет был признан международным, воздушное судно должно пересечь границы более чем одного государства. Этот важный признак является главным при определении понятия «международный полет». Национальные законы также исходят из этого признака.

Так, например, согласно Воздушному кодексу СССР, «всякий полет, при котором воздушное судно пересекает государственные границы СССР и другого государства, признается международным полетом».

В отношении таких полетов государства на основе суверенитета над воздушным пространством устанавливают порядок пересечения иностранным воздушным судном государственных границ и регулируют в пределах своего воздушного пространства все воздушные передвижения, а также осуществляют свою юрисдикцию (в частности, административную, гражданскую, уголовную) над иностранными воздушными судами. Положение о подчинении иностранных воздушных судов во время их пребывания в пределах территории государства всем действующим в этом государстве законам и правилам, регулирующим международные полеты, – общепризнанная норма международного воздушного права.

Все полеты любого иностранного воздушного судна над территорией какого-либо государства подчинены его полному и исключительному суверенитету. Это означает, что такие полеты в воздушном пространстве, расположенном над сухопутной и водной территорией государства, включая его территориальные воды, могут осуществляться только с явно выраженного на это согласия данного государства.

Обычно порядок получения разрешения на полеты в воздушном пространстве иностранных воздушных судов определяется в национальном законодательстве государств.

В соответствии с положениями действующего Воздушного кодекса СССР полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве СССР могут производиться на основании и в соответствии с условиями:

- 1) соглашений о воздушном сообщении, заключенных Союзом ССР и иностранными государствами;
- 2) специальных разрешений на разовые полеты, выдаваемых в установленном порядке Министерством гражданской авиации.

Подобные правила содержатся во многих национальных законодательствах других государств. Французский кодекс гражданской и коммерческой авиации устанавливает, что иностранные воздушные суда не могут осуществлять полеты над территорией Франции, если такое право не предоставлено им по международному соглашению или ими не получено для этого разрешения, имеющего специальный или временный характер (ст. 17). По бельгийскому закону от 27 июня 1957 г., полеты иностранных воздушных судов над территорией Бельгии производятся с разрешения министра авиации. Такое разрешение не

требуется для полетов самолетов, зарегистрированных в государствах, с которыми заключены соответствующие соглашения на условиях взаимности.

Международные полеты могут совершаться регулярно, т.е. по согласованному между заинтересованными сторонами расписанию, либо нерегулярно, т.е. вне расписания (дополнительные или чартерные рейсы).

Что касается регулярных полетов, то в Чикагской конвенции предусмотрено, что они также «не могут осуществляться над территорией или на территорию» другого государства иначе, «как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции».

На практике разрешительный порядок регулярных полетов выражается в согласии конкретного государства на то, чтобы определенное авиапредприятие другого государства приступило к международному воздушному сообщению по договорным линиям на его воздушных судах и с его экипажем.

В некоторых случаях регулярные полеты в то или иное иностранное государство могут осуществляться на основе временных разрешений, которые в дальнейшем могут заменяться межправительственными соглашениями о воздушном сообщении. Так, например, полеты Аэрофлота в Ливию были начаты в 1970 г. на основании временного разрешения, а само межправительственное соглашение о воздушном сообщении между СССР и Ливией было подписано лишь 26 октября 1974 г.

Регулярные рейсы Аэрофлота в Рим начались в мае 1965 г., а итальянской авиакомпанией Алиталия в Москву – в апреле 1967 г. на основании Протокола между ведомствами гражданской авиации от 22 февраля 1965 г.; соглашение на межправительственном уровне было заключено в 1969 г. Срок действия временного разрешения устанавливается властями той страны, которая выдает это разрешение. Например, Аэрофлот выполнял регулярные полеты в Перу и Ирак на основании выдававшихся ему ежегодно временных разрешений; страны Восточно-Африканского общества выдавали такие разрешения Аэрофлоту сроком на два года.

Регулярные полеты могут осуществляться также на основании временных разрешений при наличии подписанного, но еще не ратифицированного соглашения о воздушном сообщении. Такая необходимость возникает в случае различий между процедурами ратификации международных соглашений о воздушном сообщении в подписавших его государствах. Например, соглашение между СССР и Ираком, подписанное 19 декабря 1962 г., вступило в силу только в 1973 г.

Иногда, чтобы начать полеты по договорным линиям еще до подписания выработанного в ходе переговоров соглашения о воздушном сообщении, стороны договариваются о введении в действие положений соглашения путем обмена письмами между ведомствами гражданской авиации. Такая форма договоренности была достигнута между СССР и Люксембургом.

Полеты между обеими странами начались в декабре 1974 г. – январе 1975 г., тогда как межправительственное соглашение между СССР и Люксембургом было подписано 6 июня 1975 г.

В ряде случаев авиапредприятию для полетов, особенно на дальние расстояния, необходимо иметь право на выполнение регулярных технических посадок в промежуточном пункте либо право на использование аэродрома какой-либо страны в качестве запасного. Например, Аэрофлоту предоставлено право производить технические посадки в Кувейте при полете по международной линии Москва–Кувейт–Коломбо. Технические посадки могут производиться самолетами Аэрофлота на аэродроме Санта-

Мария (Азорские острова), на что дано разрешение Португалии. Эпизодические посадки самолетов Аэрофлота при сложной метеобстановке санкционированы Францией и Англией соответственно на аэродромах Пуэнт-а-Питр (Гваделупа) и Нассау (Багамские острова).

Только с разрешения государства могут осуществляться полеты над его территорией беспилотных воздушных судов. Чикагской конвенцией, в частности, предусмотрено, что «никакое воздушное судно, способное совершать полеты без пилота, не производит полета над территорией договаривающегося государства кроме как по специальному разрешению этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения».

По-видимому, единственным национальным законом, где отражено это положение, является Воздушный кодекс СССР. Он предусмотрел возможность выполнения международных полетов беспилотными воздушными судами и установил, что такие воздушные суда допускаются к полетам в воздушном пространстве СССР только на основании специального разрешения, выдаваемого в установленном порядке Министерством гражданской авиации, и с соблюдений условий, предусмотренных при выдаче такого разрешения.

Одним из наиболее важных таких условий является то, что полеты беспилотных воздушных судов не должны угрожать безопасности воздушного движения над советской территорией. Для этой цели Воздушный кодекс СССР возлагает на государство, в реестр которого занесено беспилотное воздушное судно, обязанность обеспечить соответствующим органам СССР возможность контроля за полетами этого судна в воздушном пространстве СССР с тем, чтобы исключить вероятность столкновения его с другими находящимися в полёте воздушными судами.

Таким образом, разрешительный порядок права полетов иностранных воздушных судов над государственной территорией закреплён в действующем международном воздушном праве и в национальном законодательстве государств. Это общепризнанное правило составляет основу международно-правового регулирования полетов иностранных воздушных судов в воздушном пространстве над государственной территорией.

Данная норма лежит также в основе двусторонних соглашений об установлении регулярных международных воздушных сообщений. В соответствии с этими соглашениями воздушным судам одного государства разрешается осуществлять полеты в другое государство только по установленным международным маршрутам и производить посадки только в указанных аэропортах.

Регулярные полеты, как правило, выполняются по договорным линиям специально назначенными авиапредприятиями. Например, по советско-французскому соглашению о воздушном сообщении договорной линией является маршрут Москва – Париж и обратно либо через промежуточные пункты на иностранной территории при условии получения в отношении этих пунктов согласия соответствующих третьих государств. Для эксплуатации указанных договорных линий от советской стороны назначен Аэрофлот, от французской стороны – авиакомпания Эр Франс.

Регулярные полеты по договорным линиям могут выполняться только назначенным авиапредприятием. Для полетов по договорной линии воздушного судна иного авиапредприятия, чем указанного в соглашении, требуется специальное разрешение.

Практически в любом двустороннем соглашении можно найти положение о том, что каждая договаривающаяся сторона вправе устанавливать маршруты полетов иностранных воздушных судов над своей территорией, так же как и ворота пролета государственных границ, по своему усмотрению. Такое положение встречается в большинстве соглашений, заключенных СССР с другими странами.

Из двусторонних соглашений вытекает ряд взаимных обязанностей, направленных на обеспечение безопасности полетов по договорным линиям. Прежде всего стороны обязаны Предоставлять воздушным судам назначенного авиапредприятия необходимые для эксплуатации договорных линий наземное радио, светотехническое и другое аэронавигационное оборудование.

Безопасность полетов по договорным линиям во многом зависит также от предоставления информации по широкому кругу вопросов, относящихся к полету иностранного воздушного судна по установленному маршруту над территорией государств. Многие двусторонние соглашения предусматривают положения о том, какая информация должна предоставляться во время полетов по договорным линиям участниками соглашения. По общему правилу эта информация должна быть «достаточной для удовлетворения разумных требований по обеспечению безопасности воздушных судов».

Обычно информация, предоставляемая каждой договаривающейся стороне, включает:

- все необходимые данные об аэродромах назначения и запасных аэродромах, которые должны предоставляться при использовании договорных линий;

- все необходимые данные о маршрутах полетов в пределах территории каждого государства;

- сведения о радио и других имеющихся аэронавигационных средствах, необходимых для того, чтобы воздушные суда выполняли процедуры диспетчерской службы;

- сведения о метеорологической обстановке до полета и во время его выполнения по договорным линиям.

В случае каких-либо изменений ранее переданной информации в отношении полетов по договорным линиям (ухудшение метеобстановки в зоне аэродрома назначения, на самом маршруте и т. д.) стороны обязаны незамедлительно предупредить о них друг друга.

Таким образом, с помощью двусторонних соглашений достигается более детальная и полная регламентация регулярных полетов. Разумеется, подобные соглашения в своей основе исходят из основных начал международного воздушного права.

Что же касается международных нерегулярных полетов, то в ходе разработки Чикагской конвенции 1944 г. была предпринята попытка установить иной порядок их осуществления. Эта попытка нашла свое отражение в ст.5 Чикагской конвенции, в которой, в частности, говорится, что «каждое договаривающееся государство соглашается, что все воздушные суда других договаривающихся государств, не являющиеся воздушными судами, занятыми в регулярных международных воздушных сообщениях, имеют право... осуществлять полеты на его территорию или транзитные беспосадочные полеты через его территорию и совершать остановки с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения и при условии, что государство, над территорией которого осуществляется полет, имеет право требовать совершения посадки». Наряду с этим было все же признано целесообразным в интересах «безопасности полетов» сохранить за государством право «требовать от воздушных судов, которые намереваются следовать над районами, являющимися недоступными или не имеющими надлежащих аэронавигационных средств, следовать по предписанным маршрутам или получать специальное разрешение на такие полеты». Однако разногласия между государствами-участниками конвенции относительно толкования этой статьи и ее практическое применение привели к тому, что вскоре после принятия Чикагской конвенции 1944 г. ИКАО была вынуждена в 1948 г. на своей второй Ассамблее специально

рассмотреть вопрос о единообразном применении ст.5 и принять соответствующие резолюции. В дальнейшем различные органы ИКАО неоднократно занимались проблемами толкования права нерегулярных полетов. В 1952 г. Совет ИКАО подготовил специальный документ, посвященный анализу положений ст.5.

В нем Совет попытался прежде всего разграничить регулярные и нерегулярные полеты. По смыслу данного Советом разъяснения право нерегулярных полетов должно предоставляться всем гражданским воздушным судам государств-членов ИКАО при обязательном соблюдении того, чтобы эти суда «не использовались в регулярном международном воздушном сообщении». Однако в большинстве случаев авиакомпании осуществляют одновременно как регулярные, так и нерегулярные международные полеты, и потому данное разъяснение практически неприменимо. Несмотря на это, Совет высказался за право «совершать такие полеты без заявки на получение разрешения, которое может быть выдано или в котором может быть отказано по усмотрению государства, в воздушном пространстве которого это судно совершает полет». Более того, Совет, по существу, выступил против предусмотренного в ст.5 Чикагской конвенции права государства «требовать совершения посадки» любого воздушного судна, осуществляющего нерегулярный полет над его территорией. Совет высказался против того, чтобы это право применялось в общем порядке, поскольку, по его мнению, может привести «к фактическому аннулированию права осуществлять беспосадочные полеты через территорию государства – участника Чикагской конвенции».

В ст.5 Чикагской конвенции также предусматривается, что «воздушные суда, если они заняты в перевозке пассажиров, груза или почты за вознаграждение или по найму, но не в регулярных международных сообщениях», должны пользоваться «привилегией принимать на борт или выгружать пассажиров, груз или почту» на территории государства – участника конвенции. Однако при этом было сохранено право каждого государства устанавливать любые правила, условия или ограничения для такой погрузки и выгрузки. Фактически это право сводит на нет привилегию, предусмотренную ст.5 Конвенции, что и подтверждается практикой государств, устанавливающих разрешительный порядок выполнения нерегулярных полетов. По всей видимости, неясность формулировки ст.5 Чикагской конвенции устраивает ее участников, ибо позволяет применять статью таким образом, как это в наибольшей степени отвечает их интересам.

Помимо Чикагской конвенции 1944 г., нормы, относящиеся к нерегулярным полетам, содержатся также в «Многостороннем соглашении о коммерческих правах в нерегулярном воздушном сообщении в Европе», подписанном в апреле 1956г. в Париже. Это соглашение было заключено между государствами-членами Европейской конференции гражданской авиации (ЕКАК) и является закрытым для других европейских стран – не членов ЕКАК.

Согласно ст.2 Соглашения, к нерегулярным полетам относятся: 1) полеты, осуществляемые в гуманитарных целях и в случаях крайней необходимости; 2) полеты типа «воздушных такси», имеющие эпизодический характер и осуществляемые по заказу, причем такое воздушное судно должно иметь не более шести посадочных мест, маршрут полета определяется заказчиком (или группой заказчиков), и ни одно посадочное место не должно продаваться широкой публике; 3) полеты воздушного судна, вся вместимость которого нанимается одним лицом – физическим или юридическим (фирмой, корпорацией или организацией) для перевозки своих людей или грузов и т.п.; 4) эпизодические полеты, выполняемые между определенными пунктами не чаще одного раза в месяц; 5) перевозки специальных грузов (крупногабаритных, химикатов и т.п.); 6) перевозки пассажиров между районами, не имеющими между собой прямых регулярных воздушных сообщений.

При этом в Парижском соглашении 1956 г. предусмотрено, что «любое договаривающееся государство имеет право потребовать приостановления таких полетов, если оно считает, что они наносят вред интересам его регулярным международным воздушным сообщениям, сеть которых охватывает территории, подпадающие под действие данного Соглашения».

Социалистические страны не являются участниками Парижского соглашения 1956 г. В социалистических странах вопросы нерегулярных полетов иностранных воздушных судов регламентируются внутренними законами. Например, по Воздушному кодексу СССР нерегулярные (разовые) полеты иностранных воздушных судов могут производиться на основании и в соответствии с условиями специальных разрешений, выдаваемых Министерством гражданской авиации.

С 1 июня 1968 г. был введен новый порядок согласования, оформления разрешений и обеспечения полетов воздушных судов иностранных авиакомпаний на международных воздушных трассах СССР по договорным линиям вне расписания, а также полетов по расписанию, но в случае замены воздушного судна с коммерческой емкостью, превышающей согласованную норму.

В соответствии с новым порядком разрешения на выполнение дополнительных, чартерных, специальных и других рейсов вне расписания и по расписанию, но с превышением коммерческой емкости воздушного судна могут быть выданы только после своевременной подачи авиакомпанией заявки через представителя данной авиакомпании в СССР. Подача заявок должна быть произведена, по возможности, заблаговременно, не позже, чем за пять рабочих дней до начала полета.

В заявке должно быть указано: наименование авиапредприятия, государственная принадлежность воздушного судна, данные полета (дата и время вылета из начального и промежуточного аэропортов, пункты пролета государственной границы СССР, время прибытия в пункт назначения), категория полета и др.

По закону Польской Народной Республики от 31 мая 1962 г. разовые полеты иностранных воздушных судов в воздушном пространстве Польши могут совершаться «только на основании разрешения», кроме случаев, когда международный договор, участником которого является Польша, устанавливает иной порядок осуществления таких полетов.

Иногда в соглашениях о регулярном воздушном сообщении между заинтересованными странами разрешается выполнение как регулярных, так и нерегулярных полетов по договорным линиям.

В последние годы некоторые страны стали заключать между собой соглашения о нерегулярных воздушных сообщениях. Следует отметить, что это явление сравнительно новое в международном воздушном праве. В настоящее время подобные соглашения заключены между США и Югославией, США и Канадой, а также Иорданией. Между европейскими странами и Соединенными Штатами Америки практикуется подписание так называемых меморандумов о взаимопонимании, в которых регулируются вопросы нерегулярных воздушных сообщений.

Правила, регулирующие пребывание иностранного воздушного судна в пределах государственной территории

В современном международном воздушном праве за каждым государством признается право применять свои законы и правила ко всем иностранным воздушным судам во время их прибытия, убытия или пребывания на его территории. Так, в ст.11

Чикагской конвенции указывается, что все «законы и правила» государства, касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, «применяются к воздушным судам всех договаривающихся государств без различия их национальностей и соблюдаются такими воздушными судами при прибытии, убытии или во время пребывания в пределах территории данного государства».

Обычно, нормы и правила определенного государства регулируют вопросы прибытия, отправления или пребывания на его территории иностранных воздушных судов, правового положения их экипажа, пассажиров, перевозок багажа, грузов, почты, паспортного, таможенного иммиграционного, валютного и карантинного контроля, а также решают гражданско-правовые вопросы, возникающие на борту воздушного судна как во время полета, так и во время его пребывания на территории государства. Нарушение установленных государством законов и правил прибытия, отправления и пребывания иностранных воздушных судов влечет наступление уголовной, гражданской, административной ответственности.

Так, по советскому законодательству уголовные санкции применяются за влет в СССР или вылет из СССР без соответствующего разрешения, за несоблюдение указанных в разрешении маршрута, мест посадки, воздушных ворот, высоты полета или за иное нарушение правил международных полетов. Умышленное разрушение или повреждение воздушных судов, наземных средств обеспечения полетов, средств связи или сигнализации также влечет уголовную ответственность виновных за это лиц.

Подобные положения содержатся также в законодательствах других стран: Польши, США, Франции, Бельгии и т.д.

Чикагская конвенция 1944 г. подтверждает право каждого государства «при исключительных обстоятельствах или в период чрезвычайного положения или в интересах общественной безопасности» временно ограничивать или запрещать полеты над всей или частью своей территории или через определенные зоны, которые должны иметь «разумные размеры и местоположение» с тем, чтобы без необходимости не создавать препятствий международным полетам.

Следует подчеркнуть, что данное положение не создает нрав на беспрепятственные полеты иностранных воздушных судов вне указанных запретных зон как им заблагорассудится. Такие полеты могут осуществляться только по строго указанной международной воздушной трассе.

В национальных законодательствах предусматриваются положения, регулирующие полеты иностранных воздушных судов над определенными зонами. По Воздушному кодексу СССР над некоторыми районами и населенными пунктами, а также над отдельными объектами, имеющими особо важное государственное значение, полеты воздушных судов могут быть ограничены или запрещены в порядке, устанавливаемом Советом Министров СССР. Особый режим устанавливается для полетов воздушных судов в пограничной зоне и в местах пересечения государственной границы СССР (воздушных воротах).

В случае, если влет в запретную зону все же произошел, то иностранное воздушное судно должно произвести посадку в каком-либо указанном аэропорту в пределах территории соответствующего государства.

В международном воздушном праве общепризнано, что государство по своему усмотрению устанавливает маршрут, по которому в пределах его территории осуществляется любое международное воздушное сообщение, а также определяет аэропорты, которые могут использоваться при любом таком сообщении. Причем все

иностранные воздушные суда, влетающие или вылетающие с территории другого государства, обязаны осуществлять полеты по только предписанным маршрутам, в том числе в случае специального разрешения на пересечение территории без посадки, и должны совершать посадку только в аэропорту, указанном данным государством «с целью прохождения таможенного и иного контроля».

В той или иной форме это положение закрепляется в национальном законодательстве государств. Так, Воздушный кодекс СССР предписывает: воздушное судно, совершающее полет с территории СССР или на территорию СССР, обязано произвести посадку в указанном ему аэропорту для таможенного досмотра и паспортного контроля, если ему не дано специального разрешения на беспосадочный полет через территорию СССР.

Общепринята в международном воздушном праве и норма о распространении законов и правил страны, где находится иностранное воздушное судно, на членов экипажа этого судна, а равно на прибывших на нем пассажиров, багаж, груз и почту. Более конкретно это положение обычно формулируется в национальных законах. В частности, по Воздушному кодексу СССР на воздушные суда, их экипажи, пассажиров, прибывающих или отбывающих из СССР, и имущество, ввозимое в СССР или вывозимое из СССР на воздушных судах, распространяется действие паспортных, таможенных, валютных, санитарных, карантинных и других правил о въезде, выезде, а также ввозе и вывозе имущества из-за границы и за границу и транзите через территорию СССР.

При прибытии или отбытии иностранного воздушного судна компетентные органы каждого государства вправе производить его досмотр и проверять необходимые документы. Такая норма закреплена в Чикагской конвенции 1944 г. На практике государства регулируют этот вопрос соответствующими нормами внутригосударственного права.

По советскому законодательству при совершении посадки на территории СССР иностранные воздушные суда могут быть досмотрены с проверкой всей обязательной для международных полетов документации. В случае отсутствия таковой или неисправности иностранного воздушного судна Министерство гражданской авиации может запретить вылет этого воздушного судна.

Когда иностранное воздушное судно прибывает на территорию другого государства, оно должно иметь в обязательном порядке: 1) свидетельства о его регистрации; 2) удостоверение о его годности к полетам; 3) соответствующие свидетельства на каждого члена экипажа; 4) бортовой журнал; 5) разрешение на бортовую радиостанцию; 6) список фамилий пассажиров с указанием пунктов отправления и назначения; 7) манифест и подробные декларации на груз. Аналогичное положение отражено, в частности, в Воздушном кодексе СССР (ст.15).

Кроме того, в Чикагской конвенции регулируются вопросы использования радиооборудования на воздушных судах при полетах на территорию или над территорией других государств. Пользование радиоаппаратурой воздушного судна на территории другого государства, в пределах которого производится полет, должно осуществляться в соответствии с правилами, установленными данным государством. Только члены экипажа могут пользоваться радиоаппаратурой на основании специального разрешения, выданного компетентными властями государства, в котором зарегистрировано воздушное судно.

Чикагская конвенция также предусматривает, что международный аэропорт государства-участника должен быть открыт на единообразных условиях для всех воздушных судов других государств. На таких же основаниях должны использоваться

воздушными судами все аэронавигационные средства, включая радио- и метеорологическое обеспечение, предоставляемое в целях обеспечения безопасности и оперативности воздушных сообщений.

Другие положения Чикагской конвенции обязывают государства принимать меры по оказанию помощи воздушным судам, терпящим бедствие на его территории, и при условии осуществления контроля со стороны своих властей разрешать собственникам этих воздушных судов или властям государства, в котором это воздушное судно зарегистрировано, оказывать такие меры помощи, какие могут диктоваться данными обстоятельствами. Общие правила расследования авиационных происшествий, ответственность и обязанность государств в отношении проведения таких расследований регламентируются положениями ст.26 Чикагской конвенции и Приложением 13 к ней.

Однако Конвенция не исключает возможности того, чтобы государство руководствовалось своими национальными правилами расследования и оказания помощи терпящим бедствие иностранным воздушным судам. Например, по советскому законодательству иностранному воздушному судну, терпящему бедствие, оказывается помощь на равных основаниях с воздушными судами СССР (ст.64 Воздушного кодекса СССР). Терпящим же бедствие признается воздушное судно, когда ему, пассажирам или экипажу угрожает непосредственная опасность, не устранимая действиями самого экипажа (ст. 63).

Исходя из принципа суверенитета над воздушным пространством, каждое государство закрепляет специальные нормы, регулирующие производство полетов воздушных судов над своей территорией. Нормы, относящиеся к правилам полетов, содержатся также в международных договорах, двусторонних соглашениях, стандартах и рекомендациях ИКАО.

Правила полетов составляют нормы, регулирующие взлет и посадку воздушных судов, порядок выполнения полета в районе аэродрома и на маршруте, правила выдерживания безопасной высоты полета, правила визуальных полетов (ПВП), правила полетов по приборам (ППП), особые правила визуальных полетов (особые ПВП), правила изменения высоты полета и пересечения воздушных трасс и т.д.

Однако многообразие национальных правил полетов на практике привело бы к тому, что пилот воздушного судна, совершающего международный полет через территории ряда стран, был бы вынужден хорошо знать правила не только своей страны, но и каждого государства, над которым он пролетает. Все это создало бы серьезные затруднения как для пилотов, так и для наземных служб обслуживания воздушного движения, а незнание или неточное применение этих правил могло бы оказаться причиной серьезных авиапроисшествий.

Поэтому в ст. 12 Конвенции указывается, что «каждое договаривающееся государство обязуется поддерживать максимально возможное единообразие своих собственных правил в этой области и правил, устанавливаемых время от времени на основании настоящей Конвенции». Как известно, такие единообразные правила полетов разработаны и приняты ИКАО и оформлены в виде международных стандартов в Приложении 2 к Чикагской конвенции.

Правила полетов регламентируются и в других приложениях к Чикагской конвенции 1944 г. Приложение 6 содержит стандарты и рекомендации минимальных требований по производству полетов гражданскими воздушными судами, занятыми в регулярных и нерегулярных международных авиаперевозках за плату или по найму.

При производстве любых полетов весьма важную роль играют службы управления воздушным движением. Именно на эти органы возлагается большая ответственность за

обеспечение безопасности международных полетов. Стандарты и рекомендации, относящиеся к деятельности таких служб, содержатся в Приложении 11 к Чикагской конвенции 1944 г. Они определяют общие требования к обслуживанию воздушного движения, порядок установления границ воздушного пространства и т.д. По своему назначению Приложение 11, так же как и Приложение 2, направлено на обеспечение единообразных условий полетов по международным воздушным линиям, повышение безопасности и эффективности воздушного движения.

Безопасность полетов во многом зависит от информации, характеризующей метеообстановку в районе международных полетов. Стандарты и рекомендации по метеорологическому обеспечению международных полетов содержатся в Приложении 3. В нем установлены правила деятельности зональных центров прогнозов, метеорологических бюро и авиаметеостанций, метеорологического наблюдения, распространения метеоинформации, форма метеорологических сообщений и т.д.

В Приложении 4 к Чикагской конвенции определяются требования к международным аэронавигационным картам, необходимым для международных полетов воздушных судов, содержатся общие спецификации для аэронавигационных карт в отношении названий, символов, обозначения государственных границ и рельефа, значительных препятствий, зон ограниченного режима полетов и опасных зон воздушного пространства и др.

Вопросам обеспечения аэронавигационной информацией при полетах воздушных судов посвящено Приложение 15, в котором установлены общие требования к обеспечению аэронавигационной информацией, требования к содержанию Сборника аэронавигационной информации (АИП), порядок составления и распространения извещений типа NOTAM, требования к предполетной и послеполетной информации, требования к связи для передачи аэронавигационной информации.

Помимо перечисленных приложений к Чикагской конвенции 1944 г. прямое отношение к производству полетов воздушных судов имеют и другие документы ИКАО. В частности, «Правила для аэронавигационных служб» содержат процедуры, дополняющие стандарты и рекомендации Приложений 2 и 11, которые, в свою очередь, при необходимости дополняются региональными процедурами, т.е. относящимися к определенному аэронавигационному региону.

2. Право полетов в международном воздушном пространстве

Полеты над открытым морем

В основе международно-правового режима воздушного пространства над открытым морем лежит принцип свободы полетов, в соответствии с которым воздушные суда всех государств, прибрежных и неприбрежных, вправе свободно летать в воздушном пространстве над открытым морем. В отличие от полетов над государственной территорией для полетов над открытым морем получать разрешения от кого-либо не требуется.

Однако при осуществлении свободы полетов государства должны соблюдать ряд правил. Прежде всего государства обязаны следить за тем, чтобы их воздушные суда во время полетов над открытым морем не совершали каких-либо незаконных действий в отношении других иностранных морских и воздушных судов, находящихся в этом международном районе. К числу таковых следует отнести преднамеренные и опасные облеты иностранных морских судов на малых высотах военными летательными аппаратами, перехват иностранных воздушных судов, сближение с ними на недопустимые

малые высоты и все другие подобные действия, создающие реальную угрозу безопасности полетов в воздушном пространстве открытого моря.

В этой связи представляются важными положения, содержащиеся в Соглашении 1972 г. между СССР и США «О предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним» и Протоколе к нему 1973 г., которые направлены, в частности, на обеспечение безопасности «полетов своих самолетов в воздушном пространстве над открытым морем». В Соглашении предусматриваются взаимные обязательства сторон по недопущению действий, могущих создавать помехи и опасность для кораблей и самолетов этих стран в открытом море. В интересах взаимной безопасности командиры экипажей военных самолетов СССР и США в воздушном пространстве над открытым морем не должны допускать «имитации атак путем имитации применения оружия по самолетам и кораблям; выполнения различных пилотажных фигур над кораблями и сбрасывания вблизи них различных предметов таким образом, чтобы они представляли опасность для кораблей или для мореплавания». Командирам экипажей военных самолетов предписывается проявлять «величайшую осторожность и благоразумие при приближении к самолетам другой стороны, действующим над открытым морем».

Важность этих положений заключается в том, что они существенно дополняют и развивают правила, направленные на обеспечение безопасности полетов над открытым морем.

Во время полетов над открытым морем государство регистрации воздушного судна осуществляет юрисдикцию над этим судном на всем протяжении полета. Любое воздушное судно, находящееся в воздушном пространстве над открытым морем, неприкосновенно и независимо от власти какого-либо государства, кроме того, в котором оно зарегистрировано, и подчиняется только лишь его законам. При этом воздушные суда других государств не имеют права требовать изменения курса и маршрута полета, запрашивать о пунктах вылета и посадки и совершать любые действия, которые представляют угрозу или нарушение прав другого государства на равное пользование свободой полетов над открытым морем.

При полете над открытым морем воздушное судно должно иметь национальные знаки отличия и регистрационный номер не более чем одного государства. В случае отсутствия регистрационных и опознавательных знаков такое воздушное судно признается судном без национальности и оно лишается международно-правовой защиты.

Некоторые двусторонние соглашения о воздушном сообщении иногда включают положения, регулирующие отношения между государствами по поводу полетов над открытым морем. Так, например, в Дополнительном соглашении к Соглашению между СССР и США о воздушном сообщении от 4 ноября 1966 г. в ст.1 п.6 (б) указывается, что «все полеты, проводимые по договорным линиям над открытым морем, должны осуществляться в соответствии с применяемыми правилами, положениями, инструкциями и процедурами страны или стран, обеспечивающих диспетчерское обслуживание воздушного пространства над открытым морем, в котором находятся воздушные суда».

Государства могут нести соответствующие обязанности и осуществлять определенные права по обслуживанию воздушного движения над определенными районами воздушного пространства открытого моря. В этих целях они управляют полетами своих и иностранных воздушных судов, планируют, координируют их. В основании этих прав и обязанностей лежит добровольно взятое с согласия других стран обязательство обслуживать международные полеты над открытым морем, которое обычно закрепляется в виде соглашения между заинтересованными странами, Тем не менее такого рода обязательства не создают у государств, осуществляющих обслуживание воздушного движения, суверенных прав на воздушное пространство открытого моря.

Определенный интерес представляют положения Конвенции об открытом море 1958г. о «праве преследования», в соответствии с которым военные воздушные суда или воздушные суда, «находящиеся на правительственной службе и специально на то уполномоченные», могут осуществлять в открытом море определенные принудительные меры – строго ограниченные действия в отношении иностранных морских судов.

Право преследования морских и воздушных судов за пределами территориальных вод прибрежного государства допускается лишь при наличии достаточных оснований у компетентных органов прибрежного государства считать, что морское или воздушное судно нарушило законы и правила этого государства. Преследование должно начаться во внутренних водах, в территориальных водах или прилегающей зоне преследующего государства, и может быть начато только после подачи судно-нарушителю сигнала с предложением остановиться. Преследование прекращается, как только преследуемое судно входит в территориальные воды своей страны или территориальные воды какого-либо третьего государства.

Особо регулируется Конвенцией 1958 г. преследование морских судов, осуществляемое летательным военным аппаратом. Военный самолет, который отдает приказ об остановке и не может самостоятельно осуществить акт задержания, должен сам активно преследовать морское судно до тех пор, пока какой-либо корабль или летательный аппарат прибрежного государства не придет ему на смену для продолжения преследования.

По Конвенции 1958 г., для обоснования задержания какого-либо морского судна в открытом море летательным аппаратом необходима не только фиксация таким аппаратом какого-либо нарушения, совершенного этим кораблем, но и чтобы одновременно судно-нарушителю было направлено требование остановиться в момент преследования самим летательным аппаратом или другими летательными аппаратами, продолжающими непрерывное преследование. Если же морское судно было остановлено или задержано в открытом море без достаточных оснований, то владельцу судна должны быть возмещены убытки.

В 1959 г. был заключен Договор об Антарктике, сфера действия которого определялась районом «южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники...».

Договор об Антарктике распространяет свое действие на сам материк Антарктиду и на прилегающие к нему морские пространства.

Основные положения Договора 1959 г. определяют также режим воздушного пространства над Антарктикой и право полетов в нем.

Воздушное пространство над Антарктикой свободно для полетов гражданских воздушных судов всех стран независимо от того, являются они участниками Договора или нет. Полеты воздушных судов осуществляются в строгом соответствии со стандартами ИКАО.

Военные летательные аппараты могут осуществлять полеты в воздушном пространстве над материком Антарктидой лишь в целях Договора 1959 г. – для контроля с воздуха за соблюдением положений Договора; для доставки и вывоза персонала и оснащения станций.

Воздушные, как и морские суда в пунктах разгрузки и погрузки в пределах Антарктики всегда открыты для инспекции.

Кроме того, государства-участники Договора обязаны заблаговременно информировать друг друга по всем экспедициям, направляемым в Антарктику, в том числе и о полетах воздушных судов.

Обязательства, касающиеся инспекции и информации, закрепленные в ст.7 Договора, не ограничивают и не ущемляют равные права всех государств на выполнение полетов в воздушном пространстве Антарктики.

По Чикагской конвенции 1944 г. предусматривается, что «над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией» (ст.12). Под этим в настоящее время понимаются правила полетов, содержащиеся в Приложении 2 к Чикагской конвенции, которые действуют над открытым морем «без каких-либо исключений». Государства должны придерживаться этих правил и содействовать тому, чтобы они соблюдались их воздушными судами во время полетов над открытым морем.

Упомянутые правила полетов распространяются только на гражданские воздушные суда, осуществляющие полеты над открытым морем. Вместе с тем использование воздушного пространства над открытым морем как гражданскими, так и военными воздушными судами вызвало необходимость координации полетов с тем, чтобы обеспечить безопасность международной гражданской авиации.

В целях рационального использования воздушного пространства над открытым морем и решения указанной проблемы ИКАО выработала критерии по разграничению этого пространства на районы, в которых осуществляется обслуживание международных полетов посредством соответствующего управления и обеспечения полетной информации. Эти районы делятся на четыре основные категории: консультативное воздушное пространство; контролируемое воздушное пространство; опасные зоны для полетов; зоны ограниченного режима полетов.

Помимо этого, регулирование международных полетов в воздушном пространстве над открытым морем осуществляется на региональных конференциях ИКАО. Основной круг вопросов, рассматриваемых на этих конференциях, связан обычно с выбором наиболее экономичных международных трасс над районами открытого моря, определением промежуточных пунктов посадки (международных аэропортов), организацией управления воздушным движением по установленным воздушным трассам, обеспечением связи и метеоинформацией, а также выработкой правил, способствующих безопасности полетов по международным трассам.

В целях организации эффективного и безопасного воздушного движения над открытым морем государства на взаимной договоренности определяют границы предоставляемой полетной информации для воздушных судов, осуществляющих международные полеты. При этом учитываются структура воздушных трасс и национальные воздушные границы прибрежных стран. Эти границы обозначаются на схемах и аэронавигационных картах в специальных документах ИКАО. В соответствии с решениями региональных конференций установлены следующие районы, в пределах которых производятся международные полеты: Африка – Индийский океан, Средиземное море – Юго-Восточная Азия, Северная Атлантика – Северная Америка – Тихий океан, Карибское море – Северная Америка, Европа – Средиземное море.

Над отдельными частями Мирового океана регламентация полетов носит еще более конкретный характер. Так, например, в воздушном пространстве Средиземного моря на основе договоренностей между заинтересованными государствами установлено 19 воздушных зон, в пределах которых предоставляется полетная информация для

международных полетов, и конкретно указаны государства, несущие ответственность за обслуживание таких полетов и организацию воздушного движения.

Эти меры в совокупности с правилами полетов ИКАО над открытым морем создают условия для поддержания безопасного воздушного движения в международном воздушном пространстве.

Режим полетов над международными проливами

Неотъемлемой частью свободы открытого моря является свобода судоходства через международные проливы и свобода пролета воздушных судов в воздушном пространстве над ними.

Международные проливы можно разделить на два вида: а) проливы, являющиеся основными мировыми водными путями, и б) проливы, ведущие в замкнутые моря.

Международные проливы, являющиеся основными мировыми водными путями, – это проливы, соединяющие открытые моря и океаны (или две части одного и того же открытого моря), которые на протяжении длительного времени служат мировыми водными путями, используемыми для международного судоходства. К таким проливам относятся Ла-Манш, Па-де-Кале (Дуврский), Гибралтарский, Малаккский, Магелланов, Бабель-Мандебский, Сингапурский и др.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права международные проливы, являющиеся основными мировыми водными путями, всегда открыты для беспрепятственного прохода через них торговых судов и военных кораблей и беспрепятственного пролета над ними воздушных судов на основе равенства всех флагов.

Проблема международных проливов занимает одно из центральных мест на III Конференции ООН по морскому праву. Отношение социалистических стран к этому вопросу определено в проекте статей о проливах, используемых для международного судоходства, внесенного на рассмотрение Конференции в 1974г. Болгарией, ГДР, Польшей, СССР, УССР и ЧССР. Он предусматривает свободу транзитного прохода всех судов, а также свободу пролета самолетов через воздушное пространство над проливами.

Одновременно в проекте нашли свое отражение возможные гарантии соблюдения интересов прибрежных к проливам государств, включая их интересы безопасности. В частности, иностранные воздушные суда не должны нарушать установленных прибрежными государствами границ коридоров и высоты пролета над проливами и не должны допускать пролеты над сухопутной территорией прибрежного государства, если иное не предусмотрено прибрежным государством; воздушные суда не должны допускать какой-либо угрозы безопасности прибрежных государств, их территориальной неприкосновенности или политической независимости; ущерб, причиненный прибрежным государствам пролетающим над проливом самолетом, подлежит возмещению.

При транзитном пролете через пролив летательные аппараты должны пролетать над ним без промедления. Летательные аппараты должны также воздерживаться от любой деятельности, не соответствующей их обычному порядку безостановочного и быстрого транзита, если это не вызвано обстоятельствами непреодолимой силы и бедствием.

При транзитном пролете летательные аппараты обязаны выполнять навигационные правила, установленные ИКАО. Им предписывается также использовать радиочастоты, определенные органом по контролю за воздушными сообщениями, или соответствующие международные частоты, выделенные для передачи сигналов бедствия.

Кроме проекта социалистических стран, на рассмотрение Конференции было представлено около десяти проектов статей, полностью или частично затрагивающих режим проливов.

В обобщенном виде ст.34 «Неофициального сводного текста для переговоров» (в дальнейшем – «Сводного текста»), выработанного участниками III Конференции ООН по морскому праву, устанавливает, что режим прохода через международные проливы, используемые для международного судоходства, «не затрагивает в других отношениях ни статуса вод, образующих такие проливы, ни осуществления государствами, граничащими с проливами, их суверенитета или юрисдикции над такими водами, воздушным пространством над ним, их дном и недрами».

В проливах, которые используются для международного судоходства, все суда и летательные аппараты обладают правом транзитного прохода, которому не должно чиниться препятствий.

Транзитный проход представляет собой осуществление свободы судоходства и полета исключительно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив.

Наряду с общими положениями «Сводный текст» определяет и конкретные обязанности летательных аппаратов и судов при осуществлении ими транзитного прохода через международные проливы. Эти обязанности заключаются в следующем: а) без промедления следовать через пролив или над ним; б) воздерживаться от любой угрозы силой или применения силы против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости государств, граничащих с проливами, или любым другим образом в нарушение принципов международного права, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций; в) воздерживаться от любой деятельности, кроме той, которая свойственна обычному порядку непрерывного и быстрого транзита, за исключением случаев, когда такая деятельность вызвана обстоятельствами непреодолимой силы и бедствием; г) соблюдать другие соответствующие положения III части данной конвенции (ст.39).

Летательные аппараты при транзитном полете, соблюдая общепринятые международные правила, процедуры и практику, касающиеся безопасности полетов над открытым морем, должны следовать навигационным правилам, установленным ИКАО, поскольку они относятся к гражданской авиации; постоянно контролировать радиочастоты, определенные соответствующим органом по контролю за воздушными сообщениями, назначенным в международном порядке, или соответствующие международные частоты, выделенные для передачи сигналов бедствия (ст.39, п.3).

Следует подчеркнуть, что положение о транзитном проходе через проливы в «Сводном тексте» оговаривается предоставлением государствам, граничащим с проливами, права принимать законы и правила, относящиеся к транзитному проходу через проливы. Однако применение таких законов и правил «не должно на практике сводиться к лишению, нарушению или ущемлению права транзитного прохода» (ст.42, п.2). Они должны быть доведены до всеобщего сведения и соблюдаться иностранными судами и летательными аппаратами.

Государство флага судна или летательного аппарата, которое нарушает эти законы и правила, «несет международную ответственность за любой ущерб или убытки, причиненные государством, граничащим с проливами» (ст.42, п.5).

Государства, граничащие с проливами, и государства, использующие их, должны по взаимному соглашению сотрудничать в деле установления и поддержания в проливе необходимого навигационного оборудования и средств безопасности. А прибрежные

государства, кроме того, обязаны соответствующим образом оповещать о любой известной им опасности для судоходства в проливе или пролета над проливом (ст.42-44).

«Сводный текст» в части, касающейся проливов, используемых для международного судоходства, не затрагивает вопросов правового режима проливов, проход в которых регулируется в целом или частично давно действующими международными конвенциями, которые находятся в силе и относятся специально к таким проливам (ст.35).

Подобным примером является режим Черноморских проливов.

В международной практике в понятие «Черноморские проливы» включают Босфор, Дарданеллы и Мраморное море. В настоящее время правовой режим Черноморских проливов регулируется Конвенцией о режиме проливов, подписанной в Монтрё в 1936 г.

Режим воздушного пространства над Черноморскими проливами регламентируется ст.23 Конвенции 1936 г. Эта статья определяет, 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 предуведомление о датах прохода...».

В отношении полетов военных воздушных судов над этими проливами каких-либо правил Конвенция не устанавливает. По законам внутреннего законодательства Турции для этого требуется разрешение турецкого правительства, которое может быть получено по дипломатическим каналам.

Таким образом, ст.23 Конвенции Монтрё предоставляет право свободного пролета для гражданских воздушных судов всех государств. На этом основан режим воздушного пространства над Черноморскими проливами.

Вопросы полетов над архипелажными водами

На III Конференции ООН по морскому праву разрабатываются специальные положения, относящиеся к правовому режиму воздушного пространства над государствами-архипелагами. В частности, «Сводным текстом» предусматривается, что осуществление суверенитета на воздушное пространство над архипелажными водами не исключает права мирного пролета воздушных судов всех государств над Определенными частями таких вод.

В этих целях государство-архипелаг может устанавливать воздушные коридоры, приемлемые для непрерывного и быстрого пролета иностранных летательных аппаратов. Эти воздушные коридоры пересекают архипелажные воды и прилегающее территориальное море и включают все обычные пути, используемые для пролета над архипелажными водами. Право пролета по таким воздушным коридорам распространяется на все летательные аппараты. Архипелажный пролет по воздушным коридорам предполагает осуществление пролета единственно с целью непрерывного, быстрого и беспрепятственного транзита из одной части открытого моря или экономической зоны в другую часть открытого моря или экономической зоны.

Воздушные коридоры могут устанавливаться над морскими коридорами, которые определяются соответствующим образом. Летательные аппараты при архипелажном пролете над морскими коридорами должны придерживаться установленных воздушных коридоров.

В то же время государство-архипелаг может, когда этого требуют обстоятельства, после надлежащего о том оповещения, заменять любые морские коридоры или схемы разделения движения, установленные или предписанные им ранее, другими морскими коридорами или схемами разделения движения. Такие морские коридоры или схемы разделения движения должны соответствовать общепринятым правилам. При установлении или замене морских коридоров или замене схем разделения движения государство-архипелаг передает предложения компетентной международной организации с целью их утверждения. Сама организация только утверждает такие морские коридоры и схемы разделения движения, которые могут быть согласованы с государством-архипелагом, после чего государство-архипелаг устанавливает, предписывает или заменяет их. А поскольку воздушные коридоры должны устанавливаться над морскими коридорами, то замена морских коридоров может привести к перемещению вслед за ними расположенных над ними воздушных коридоров.

В «Сводном тексте» подчеркивается, что «если государство-архипелаг не устанавливает морских или воздушных коридоров, право архипелажного прохода может осуществляться по путям, обычно используемым для международного судоходства».

Кроме того, положения «Сводного текста» возлагают на воздушные суда, осуществляющие транзитный пролет над государством-архипелагом, те же обязанности, что и при полете над международными проливами.