

УДК 341:347.82:93

ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА. СТАНОВЛЕНИЕ (ПЕРИОД ДО 1939 ГОДА)

Т.В. ПЕТРОВА

Статья представлена доктором юридических наук, профессором Бабанцевым Н.Ф.

В статье приводится краткий обзор становления и развития отношений, возникающих по поводу использования воздушного пространства с использованием воздушного судна, рассматриваются первые источники воздушного права, двустороннее соглашение между Францией и Германией от 23 июня 1913 года, многостороннее соглашение – Парижская конвенция 1919 года, регулирующее полное и исключительное право на выполнение полетов над сухопутной и водной территорией договаривающихся государств, освещаются зарождающиеся доктринальные представления о суверенитете государства на воздушное пространство над его территорией, о свободе воздуха, приводится обзор первой и второй конференции по частному международному воздушному праву, итогом которых стало подписание Варшавской конвенции 1929 года.

Ключевые слова: Парижская конвенция 1919 года, международные полеты, источники воздушного права, Варшавская конвенция 1929 года, свобода воздуха.

Воздушный транспорт, способный быстро и с комфортом доставить пассажира в любую точку земного шара, – это самый скоростной вид транспорта для перевозок пассажиров и груза на ближние и дальние расстояния. С помощью воздушного транспорта неизмеримо расширились мировые транспортные связи между всеми членами мирового сообщества.

По данным Международной организации гражданской авиации (ИКАО) услугами международного воздушного транспорта в 2009 г. воспользовались около 2,27 млрд пассажиров; было перевезено 37,8 млн грузов (годовой отчет ИКАО за 2009 год).

Почти во всех странах мира существует национальная гражданская авиация. Ее главная цель – обеспечить международные и внутренние авиаперевозки. Полеты и перевозки, осуществляемые за пределы государства, автоматически квалифицируются в качестве международных и подпадают под действие различных многосторонних и двусторонних международных договоров, условия и требования которых должны соблюдаться любой авиакомпанией, воздушные суда которой осуществляют международные полеты и перевозку.

На основе таких договоров создан особый международно-правовой режим воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами, установлен порядок осуществления международных воздушных сообщений, обеспечивающий условия их регулярной, эффективной и безопасной эксплуатации в целях выполнения перевозок.

Этот режим сложился давно. Весной 1913 г. между Францией и Германией возник дипломатический инцидент по поводу неоднократных перелетов французской государственной границы германскими военными самолетами. Франция направила Германии ноту, в которой был высказан решительный протест против несанкционированных пересечений ее воздушной границы германскими военными самолетами.

Франция и Германия заключили 23 июня 1913 г. двустороннее Соглашение, в котором они взаимно признали право распоряжаться воздушным пространством, расположенным над их территориями, по своему усмотрению. Они договорились о том, что военные воздушные суда как французские, так и германские будут осуществлять полеты над чужой территорией не иначе как с разрешения на это другой стороны. Что касается полетов невоенных воздушных судов над французской и германской территориями, то Франция и Германия их разрешали лишь при условии получения экипажем свидетельства о праве на полет от компетентных французских или германских властей.

Французско-германское Соглашение 1913 г. было первым в истории документом по воздушному праву, сыгравшим важную роль в окончательном определении позиций государств в отношении того, каким должен быть режим воздушного пространства, расположенного над государственной территорией: свободным для полетов любых воздушных судов или подчиненным власти суверенного государства.

Еще в 1904 г., когда П. Фошиль обосновал теорию "свободы воздуха", самым высоким сооружением в мире была Эйфелева башня - 330 м. Ориентируясь на ее высоту, ученый пришел к выводу, что за ее пределами воздушное пространство неподвластно никому, и оно свободно для воздушных передвижений. Все это привело П. Фошиля к выводу о невозможности подчинения воздуха как такового вследствие его физических свойств суверенитету государства, а потому провозглашение "свободы воздуха" является естественным и юридически правильным решением. Одновременно с этим ученый допускал, что государства вправе накладывать некоторые ограничения на "свободы воздуха": запрещать полеты иностранных воздушных судов над своей территорией, принимать меры предосторожности в целях обеспечения своей национальной безопасности, защищать свои коммерческие интересы от конкуренции других государств.

Фактически итогом теоретических дискуссий и практических попыток закрепить "свободу воздуха" в Международном воздушном кодексе (ст. 1), разработанном Международным юридическим комитетом авиации в 1911 г., стало французско-германское Соглашение 1913 г. В нем впервые было закреплено право государств распоряжаться своим воздушным пространством, и в этом состоит большое историческое значение этого Соглашения.

По окончании Первой мировой войны на созванной в 1919 г. Парижской мирной конференции, принявшей Конвенцию о воздушной навигации, государства-участники безоговорочно признали главенствующим принцип полного и исключительного суверенитета государств над воздушным пространством, расположенным над их сухопутной и водной территорией (ст. 1 Конвенции). "Свобода воздуха" была отвергнута как не отвечающая интересам государств: военные действия в период Первой мировой войны показали ее несовместимость с политическими, экономическими и военными реалиями.

Определившись в главном и принципиальном вопросе - кто распоряжается суверенным воздушным пространством, государства - участники Парижской конвенции 1919 г. не стремились сделать ее положения приемлемыми для не участвовавших в ее принятии государств. Так, в соответствии со ст. 5 Конвенции право на осуществление полетов над территориями договаривающихся государств имели только участники Конвенции, другим же странам это право не предоставлялось. Многих также не устраивало положение ст. 35, обеспечивавшей господство стран-победительниц в Первой мировой войне в Международной комиссии по воздушной навигации, созданной в соответствии с Парижской конвенцией и подчиненной Лиге Наций. На комиссию были возложены функции по внесению изменений в технические правила, содержащиеся в восьми приложениях к Конвенции. Большинством голосов комиссия могла принимать решения по спорным вопросам толкования технических правил. По существу эти решения навязывались другим участникам Конвенции, что и было основной причиной непопулярности Парижской конвенции 1919 г. для многих государств. Поэтому долгое время она не могла вступить в силу.

Несмотря на недостатки, Парижская конвенция 1919 г. сыграла огромную роль в становлении и развитии международного воздушного права как самостоятельной отрасли международного права. Многие из содержащихся в ней положений были закреплены в Конвенции о международной гражданской авиации, принятой в Чикаго в 1944 г. накануне завершения Второй мировой войны.

Во-первых, Парижская конвенция 1919 г. положила начало всеобщему признанию принципа полного и исключительного суверенитета над воздушным пространством, хотя сторонники "свободы воздуха" и продолжали доказывать на протяжении 20 - 39-х гг. преимущества свободы воздушных передвижений. Свидетельством юридического авторитета принципа суверенитета над воздушным пространством стало его закрепление в 20-е гг. практически всеми нацио-

нальными воздушными кодексами.

Во-вторых, Парижская конвенция 1919 г. вызвала лавину национальных воздушных законов, в которых определенное место уделялось вопросам регулирования международных воздушных сообщений и перевозок, хотя возможности авиации того времени были весьма скромными - летать недалеко и не очень быстро.

Заключая Парижскую конвенцию в 1919 г., государства единодушно решили, что воздушное пространство над их территорией должно ими полностью контролироваться и подчиняться их суверенной власти. Юридическим воплощением этого решения стало закрепление в ст. 1 Парижской конвенции принципа полного и исключительного суверенитета государства в отношении своего воздушного пространства, положившее конец теории "свободы воздуха".

Парижская конвенция 1919 г. задала общее направление процессу международно-правового регулирования вопросов использования воздушного пространства авиацией. Реализуя власть, основанную на суверенитете, государства уделили внимание главным образом регулированию международных полетов воздушных судов и управлению воздушным движением над государственной территорией. Об этом свидетельствует содержание статей Парижской конвенции, допускаящей в мирное время мирный полет гражданских воздушных судов, но требовавшей получение специального разрешения для военных, таможенных и полицейских воздушных судов. В Конвенции практически ничего не говорилось о перевозках по воздуху, что объяснялось отсутствием воздушных перевозок на момент ее принятия и непригодностью самолетов того времени для перевозок.

Таким образом, Парижская конвенция 1919 г., молодое национальное воздушное законодательство и первые двусторонние соглашения о воздушном сообщении в 20 - 30-е гг. XX в. обозначили направления правового регулирования, которые продолжают существовать и в настоящее время.

В марте 1922 г. Лига Наций в лице Консультативного технического комитета по транспорту обратила внимание государств на отрицательное влияние различных национальных законов и правил в области воздушных перевозок на развитие международных воздушных сообщений и высказалась за то, чтобы были выработаны общие правила международных воздушных перевозок.

В октябре 1926 г. по инициативе Франции в Париже состоялась первая международная конференция по частному воздушному праву для обсуждения вопроса о правовом регулировании международных воздушных перевозок. Представители сорока одного государства изучили представленный на конференции проект Конвенции и одобрили ту его часть, которая касалась ответственности авиаперевозчика при международных воздушных перевозках.

Для решения других вопросов был создан специальный постоянный рабочий орган - Международный технический комитет юристов-экспертов (СИТЕЖА), которому было поручено доработать проект Конвенции в соответствии с рекомендациями участников конференции. СИТЕЖА эту работу выполнил и дополнил проект Конвенции унифицированными требованиями к пассажирскому билету, багажной квитанции и воздушно-транспортному документу (авианакладной), правам и обязанностям перевозчика по договору международной воздушной перевозки.

4 - 12 октября 1929 г. в Варшаве состоялась вторая международная конференция по частному воздушному праву, на которой был принят доработанный СИТЕЖА проект Конвенции. Так появилась Варшавская конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г., сыгравшая огромную роль в упрощении правил и процедур международных авиаперевозок.

Вместо многообразия национальных правил перевозок был установлен единообразный международный режим применения всеми международными авиаперевозчиками ключевых правил перевозок на унифицированной основе. Создание такого режима стало поворотным моментом в формировании особых унифицированных норм, регулирующих исключительно международные авиаперевозки.

Под влиянием Варшавской конвенции 1929 г. в международном воздушном праве были унифицированы и другие вопросы, имеющие отношение к международным авиаперевозкам.

29 мая 1933 г. в Риме были приняты одновременно Конвенция для унификации некоторых правил о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, и Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся предупредительного ареста воздушного судна. Первая Конвенция предназначалась для урегулирования вопросов материальной компенсации за вред, причиненный в результате падения иностранного воздушного судна третьим лицам на поверхности, вторая касалась правил принятия обеспечительных мер в виде предупредительного ареста воздушного судна, в отношении которого предъявлены иски о возмещении вреда. Обе Конвенции вступили в силу.

Незадолго до начала Второй мировой войны 28 сентября 1938 г. были приняты в Брюсселе - Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся помощи и спасания воздушных судов на море, а 16 мая 1939 г. в Лондоне - Конвенция об освобождении от взимания сборов с горючего и смазочного материалов при воздушных перевозках, но они не вступили в силу.

Так происходило становление международного воздушного права как самостоятельной отрасли международного права, имеющей свои особенности и специфику. Международное право стало развиваться по пути многостороннего и двустороннего регулирования межгосударственных отношений в области аэронавигации. Регулирование аэронавигации было отнесено к области явных интересов государств. Под этим принято понимать регулирование международных полетов гражданских воздушных судов и управление воздушным движением - вопросы, относящиеся к сфере государственных интересов, поскольку они касаются гражданского и военного использования находящегося под суверенитетом воздушного пространства.

До Первой мировой войны в ряде стран были приняты законы и распоряжения, касающиеся запретных зон и полетов иностранных военных самолетов: Франции (1909 г.), Германии (1910 г.), Англии (1911 г.), России (1912 г.), Австрии (1912 г.) и США (1912 г.).

Первые национальные законы в области аэронавигации предназначались главным образом для защиты воздушного пространства от незаконного проникновения иностранных военных самолетов. По окончании войны, когда воздушные суда стали применять для перевозок пассажиров, национальное законодательство оказалось не приспособленным к правовому обеспечению деятельности авиации в гражданских целях.

Парижская конвенция не регулировала одновременно международно-правовые и внутригосударственные вопросы аэронавигации, поэтому многие положения Конвенции могли действовать только с опорой на национальное воздушное законодательство.

Отсутствие развитого национального законодательства в области воздушных перевозок и передвижений препятствовало налаживанию международного сотрудничества, поскольку в национальных законах не определялось, с каким органом государства следует иметь дело по вопросам международных полетов, каков порядок пересечения воздушных границ и дальнейших полетов над государственной территорией, в каких аэропортах могут совершать посадки иностранные гражданские воздушные суда и т.д. Возник правовой вакуум в национальном законодательстве в области авиации.

Отставание национального законодательства от международных и национальных потребностей государств в области авиации и воздушных передвижений преодолевалось многими странами путем принятия воздушных кодексов, решавших задачи как общего, так и специального характера.

Воздушным кодексам была отведена высшая ступень в иерархии нормативных актов по воздушному праву. Другие издаваемые нормативные акты воздушного законодательства имели по отношению к ним подчиненный характер и должны были строго им соответствовать. Большая часть содержащихся в воздушных кодексах общих положений предназначалась для регулирования внутренних отношений по поводу использования национального воздушного про-

странства гражданской авиацией. Другие положения регулировали внешние отношения государства в области международных полетов и перевозок.

Подобная юридическая конструкция национальных воздушных кодексов применяется и в настоящее время. Меняется в них прежде всего содержание, отражающее текущие изменения, которые произошли в гражданской авиации под влиянием научно-технического прогресса.

Главным итогом этого периода стало решение вопросов гражданской авиации и формирование специальных направлений, регулирующих совокупность отношений внутреннего и международного характера, возникающих по поводу осуществления внутренних и международных полетов и перевозок.

Уже в период до 1939 года воздушное законодательство выполняет две функции. Первая связана с внутренними потребностями государства в правовом обеспечении деятельности гражданской авиации в пределах его территории; вторая способствует удовлетворению потребностей государства в международных перевозках.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Перетерский И.С.** Воздушное право. - М., 1923.
2. **Перетерский И.С.** Международные соглашения о воздушном передвижении: воздушные передвижения // Вестник воздушного флота, 1923.
3. **Грабарь В.Э.** История воздушного права // Вопросы воздушного права. - М., 1927. - Вып. 1.
4. **Лахтин В.Л.** Итоги развития воздушного права за 10 лет // Вестник советской юстиции. - 1926. - № 1.
5. **Бордунов В.Д.** Процесс становления и развития международного воздушного права // Международное сотрудничество и международное право. - М., 1977.
6. **Бордунов В.Д.** Международное воздушное право. - М.: Авиабизнес: Научная книга, 2007.

HISTORY OF THE INTERNATIONAL AIR LAW. FORMATION (THE PERIOD TILL 1939)

Petrova T.V.

In article the short review of formation and development of the relations arising concerning use of air space with use of the aircraft is resulted, the first sources of an air law, bilateral agreements between France and Germany from June, 23rd, 1913, the multilateral agreement – the Parisian convention of 1919, regulating full and an exclusive right to performance of flights over overland and water territory of the agreeing states are considered, arising scientific representations about the state sovereignty on air space over its territory, about air freedom are shined, the review of the first and second conference on the private international air law signing of the Warsaw convention of 1929 became which result is resulted.

Key words: The Parisian convention of 1919, international flights, sources of an air law, the Warsaw convention of 1929, air freedom.

Сведения об авторе

Петрова Татьяна Владимировна, окончила Харьковский авиационный институт (1992), Институт правоведения и предпринимательства (1999), адвокат Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, старший преподаватель кафедры транспортного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор 10 научных работ, область научных интересов – транспортное право, воздушное право.