

# О принципе обеспечения безопасности международной гражданской авиации



**А. Ю. Пиджаков,**  
д-р юрид. наук,  
д-р ист. наук, профессор,  
заведующий кафедрой  
международного права  
Санкт-Петербургского  
государственного  
университета гражданской  
авиации (СПбГУ ГА),  
Заслуженный деятель  
науки РФ



**Г. А. Волков,**  
пилот 1-го класса,  
профессор кафедры  
безопасности полетов,  
декан заочного факультета  
СПбГУ ГА



**М. Н. Майор,**  
канд. филос. наук, доцент,  
декан гуманитарного  
факультета СПбГУ ГА

Обеспечение безопасности международной гражданской авиации (ГА) является одним из основных принципов международного воздушного права и играет важную роль в организации технической безопасности пассажирских авиаперевозок, а также в борьбе с актами террора. Авторы рассматривают становление и юридическое значение термина «обеспечение безопасности международных полетов» и роль международных конвенций в вопросах безопасности гражданских авиасообщений.

Авиационная безопасность представляет собой состояние защищенности авиации от актов незаконного вмешательства. Недостаточная проработанность российской нормативной базы в области гражданской авиации сказывается и на безопасности ее функционирования. Совершенствовать законодательство нельзя, не уточнив понятийный аппарат, в том числе принцип обеспечения безопасности международной ГА.

Воображение и научное предвидение человека давно предвещали его победу над воздухом. Еще в начале XVIII в. известный философ и политик Рене-Луи д'Аржансон пророчески говорил:

«Я убежден, что одно из первых открытий, которое будет сделано, – найти способ летать по воздуху. Этим способом люди будут путешествовать быстро и удобно, и даже товары будут перевозить на больших летающих судах». В 1782 г. первое воздушное судно оторвалось от земли, а в 1785 г. воздушный шар пересек пролив Ла-Манш [1]. К этому времени относятся и начальные попытки регулирования воздушного передвижения правовыми нормами. После удавшихся опытов с воздушными шарами, парижская полиция 23 апреля 1784 г. издала постановление, запрещающее использовать шары, согреваемые спиртом и другими опасными в пожарном отно-



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

шении веществами. В 1819 г. было выработано первое распоряжение о безопасности воздушной навигации, а в 1822 г. в Соединенных Штатах вынесено решение по первому судебному делу о причинении вреда воздушным судном [2].

Дальнейшее развитие воздушных сообщений между государствами привело к возникновению основных принципов международного воздушного права, применимых исключительно к данной области взаимодействия государств, без соблюдения которых невозможно международное воздушное сообщение.

Вопрос о правовой природе воздушного пространства обстоятельно исследован в науке международного права. Однако применительно к теме настоящей статьи следует рассмотреть основные принципы международного воздушного права, которыми являются:

1) принцип исключительного и полного суверенитета государств в отношении воздушного пространства, расположенного над их сухопутной и водной территорией.

Этот принцип закреплен как в международных соглашениях (ст. 1 Чикагской Конвенции 1944 г.), так и в законодательстве разных государств, в частности, в воздушном кодексе РФ 1997 г., а также в законодательных актах большинства стран мира и обладает всеобщим международно-правовым признанием. Согласно ст. 1 Чикагской конвенции «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией»;

2) принцип свободы полетов в открытом воздушном пространстве.

К открытому или международному воздушному пространству относится воздушное пространство за пределами территориальных вод прибрежных государств. В настоящее время положение воздушного пространства, находящегося за пределами суверенного воздушного пространства не кодифицировано ни в одном международно-правовом акте. Женевская конвенция об открытом море 1982 г. закрепила принцип свободы полетов над открытым морем;

3) принцип взаимности.

Он выделен в международном воздушном праве относительно недавно и играет исключительно важную роль в защите экономических интересов как государства, так и авиаперевозчиков

при осуществлении международных воздушных перевозок. Юридическим средством реализации общих экономических интересов являются права доступа на национальный рынок международных авиаперевозок, охватывающие права на маршруты, права на эксплуатацию и права перевозок. Хотя изначально заинтересованность исходит от государства, фактическими держателями и распорядителями таких прав выступают авиаперевозчики;

4) обеспечение безопасности международной гражданской авиации.

В соответствии с этим принципом государства обязаны принимать меры по обеспечению технической безопасности авиационной техники, аэропортов, вспомогательных служб и воздушных трасс; вести борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации является одним из основных в международном воздушном праве и играет исключительно важную роль в обеспечении технической безопасности международных гражданских коммуникаций и в борьбе с актами террора на воздушном транспорте. Он определяет общую направленность правового регулирования большого круга вопросов, связанных с обеспечением безопасности международных полетов над государственной территорией и открытым морем, с управлением и обслуживанием движения на международных воздушных линиях, с осуществлением международных авиаперевозок.

Неуклонное соблюдение всеми государствами принципа обеспечения безопасности – важное условие дальнейшего развития международных воздушных сообщений, которые в наше время играют существенную роль в укреплении политических, экономических, культурных и других связей между странами и народами. Проблема безопасности воздушных судов актуальна и составляет одну из важнейших задач международного воздушного права. Повышение роли гражданской авиации в международных перевозках пассажиров и грузов, возрастание интенсивности движения на международных линиях, быстрое развитие авиационной техники требуют особого внимания к вопросам международно-правового обеспечения безопасности ГА.

Данный вопрос должен решаться в

двух направлениях. Во-первых, требуется принять соответствующие меры и установить правила с целью обеспечения технически надежной эксплуатации авиационной техники как таковой, своего рода «технику безопасности». Во-вторых, необходимо учитывать специфические правовые аспекты борьбы с актами незаконного вмешательства человека в деятельность гражданской авиации, угрожающими ее безопасности. Именно в этих двух направлениях шло развитие международно-правовых норм, связанных с обеспечением безопасности международной ГА. Анализ данных положений дает возможность составить представление об истории и характере становления в международном воздушном праве принципа «обеспечения безопасности международной гражданской авиации» [3].

Уже в первой международной конвенции по вопросам воздушного передвижения – Парижской конвенции 1919 г. о воздушной навигации – вопросам обеспечения безопасности было отведено значительное место. В документе были закреплены основные обязательства государств по обеспечению технической надежности международной аэронавигации. Однако при заключении конвенции в намерения ее участников не входило принятие норм, направленных на борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. В то время такой проблемы в ее международном аспекте не существовало. Поэтому если в данном случае и можно говорить о зарождении в международном воздушном праве принципа обеспечения безопасности гражданской авиации, то исключительно в плане закрепления норм и технических регламентов, призванных обеспечить надежную эксплуатацию авиационной техники. Лишь с принятием Чикагской конвенции 1944 г. основное внимание международно-правового регулирования международных воздушных сообщений было направлено на вопросы всестороннего правового и технико-юридического обеспечения безопасности международной гражданской авиации [3]. Нормы, заложенные в Чикагской конвенции, и особенно их реализация в региональных двусторонних соглашениях, а также в национальном законодательстве, свидетельствуют об императивном обязательстве государств обеспечивать техническую безопасность международных полетов. По-

степенно по мере возрастания значения и объема регулируемых вопросов возникли и утвердились основные принципы международного воздушного права, а с появлением проблемы защиты международной гражданской авиации от актов преступных посягательств они стали основными в международном воздушном праве.

В дальнейшем в целях борьбы с незаконными актами вмешательства в деятельность гражданской авиации 22 марта 1973 г. Совет ИКАО принял Стандарты и Рекомендуемую практику в Приложении 17 к Чикагской конвенции под названием «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства». С принятием этого Приложения можно считать если не *de jure*, то *de facto* законченной дискуссию в рабочих органах ИКАО о том, применим ли термин «безопасность» в Чикагской конвенции к мерам борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации или, иными словами, входит ли в компетенцию ИКАО обеспечение безопасности международной гражданской авиации не только в узком, но и в широком смысле этого термина. Кроме того, ИКАО опубликовала Руководство по авиационной безопасности, в котором изложены подробные практические аспекты Стандартов и Рекомендуемой практики, чье единообразие применения во всем мире играет решающую роль для обеспечения безопасности международного воздушного транспорта.

Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. в ряде статей содержит термин «безопасность». В литературе выделяются три группы норм, в которых фигурирует термин «безопасность». В первой группе он употребляется в узком значении [4]. Сферой применения принципа обеспечения безопасности следует считать международную ГА, под которой понимается любая аэронавигация, если управляемый летательный аппарат перемещается (совершает полет) в условиях, когда его взлет и/или посадка не находятся исключительно в пределах территории одного и того же государства. Данный принцип определяется как основная норма международного воздушного права.

Ко второй группе относятся положения, в которых подчеркивается возможное воздействие от использования

гражданской авиации на безопасность иных сфер общественной деятельности помимо собственно гражданской авиации.

Третью группу составляют положения, в которых термин «безопасность» нельзя свести только к его узкому значению и которые одновременно касаются собственно «безопасности гражданской авиации» [5].

В соответствии с законодательством Российской Федерации, использование воздушного пространства представляет собой деятельность, в процессе которой осуществляется перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и тому подобное), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения (п. 1 ст. 11 Воздушного кодекса РФ).

Претворение в жизнь принципа обеспечения безопасности международной ГА имеет важнейшее значение на стадии производства воздушного судна, его подготовки к полету, при строительстве аэродромов, при разработке правил международных полетов и правил управления воздушным движением, а также при аттестации и квалификации членов экипажей воздушного судна и авиадиспетчеров.

Несмотря на значение принципа обеспечения безопасности требуются также значительные усилия для повышения его роли в международном воздушном праве. До сих пор принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации в международном воздушном праве не кодифицирован и существует в качестве обычной нормы международного права, что никак не соответствует его юридическому рангу.

Существует необходимость кодификации данного принципа в международно-правовом документе, что способствовало бы созданию единого подхода различных государств к решению тех или иных проблем в обеспечении безопасности международной гражданской авиации.

Необходимо закрепить принцип безопасности в договорном порядке, что, несомненно, повысит юридический

авторитет данного принципа в системе международного воздушного права.

Реализуя свои обязательства в поле международного права, государства самостоятельно избирают формы и средства обеспечения безопасного использования своего воздушного пространства и безопасности воздушных судов, совершающих полеты в пределах их территории. Это право вытекает из принципа суверенитета государств над воздушным пространством в пределах их территории и независимости в международных отношениях, а также из объективно существующей необходимости обеспечения безопасного использования воздушного пространства в различных целях. Однако без тесного сотрудничества государств в обеспечении безопасности осуществление международных воздушных коммуникаций невозможно. Поэтому объективная необходимость в установлении международных правил безопасного использования воздушного пространства является сущностью принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации. Этот принцип может быть определен как основная норма международного воздушного права, имеющая своей целью обеспечение технической надежности и политико-правовой безопасности гражданской авиации.

Большое значение для правильной реализации принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации имеет точное определение сферы и объекта его действия, в отношении которых государства обладают определенными правами и несут конкретные международно-правовые обязательства в области обеспечения безопасности. Таким объектом является международная гражданская авиация, понимаемая как совокупность воздушных судов, зарегистрированных в национальных реестрах как гражданские, средств и служб, используемых для всесторонней организации и обслуживания полетов, выделенных государствами для международных воздушных сообщений.

Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации обладает признаками императивности, в соответствии с которыми государства не могут отклоняться от его соблюдения в своих действиях или воздерживаться от таковых. Это означает, что соответствующие требования, призванные обеспечить безопасность международных полетов, должны предусматриваться уже на ста-



дии производства воздушных судов и другой авиационной техники, строительства аэродромов, организации структуры воздушного пространства, издания правил международных полетов, квалификации членов экипажей и диспетчеров, обслуживающих воздушное движение.

Равным образом, государство должно обеспечивать соблюдение единых норм для любых пользователей воздушным пространством, не допуская возможности возникновения угрозы безопасности международных полетов. С другой стороны, при непосредственном выполнении полетов и управления воздушным движением юридические и физические лица, а также государственные органы не должны допускать действий, способных создать угрозу безопасности любым воздушным судам, занятым в международной аэронавигации.

Нарушение принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации может повлечь за собой международно-правовую ответственность государств, гражданско-правовую, уголовную, административную ответственность юридических и физических лиц. При этом международно-правовая ответственность государств наступает лишь в том случае, если компетентный государственный орган не принял всех необходимых мер или преднамеренно санкционировал действия, которые привели или могут при-

вести к возникновению угрозы безопасности международного полета. Ввиду повышения загруженности воздушного пространства при международной аэронавигации и влияния на нее различных видов деятельности (в том числе военно-воздушных учений, стрельб, испытаний оружия), особое значение приобретает должная организация структуры воздушного пространства и управления воздушным движением. В связи с этим следует отметить случай, произошедший в октябре 2001 г., когда ракета украинских ПВО, выполнявших учения, сбивла самолет Ту-154 авиакомпании «Сибирь».

Защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства является неотъемлемой частью принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

Нормы Приложения 17 к Чикагской конвенции (Безопасность. Защита от актов незаконного вмешательства), которые устанавливают организационные и административные меры борьбы с актами незаконного вмешательства в аэропортах и на борту воздушных судов, целесообразно взять за основу выработки отдельной международной конвенции.

Наряду с положениями Чикагской конвенции 1944 г., Токийской конвенции 1963 г., Гаагской конвенции 1970 г., Монреальской конвенции 1971 г. и дву-

сторонних договоров принятие нового документа будет способствовать усилению международно-правовых обязательств государств в данной области, в частности, эффективности государственных программ обеспечения безопасности гражданской авиации. **■**

#### Литература

1. Грабарь В. Э. История воздушного права // Вопросы воздушного права. Вып. № 1. М., 1927–1930.
2. Волков Г. А., Пиджаков А. Ю., Шахбазов Р. А. Организационно-правовые основы обеспечения авиационной безопасности: учеб. пособие. СПб.: Университет ГА, 2012. 188 с.
3. Ляхов А. Г. Международно-правовое обеспечение безопасности полетов над открытым морем // Сотрудничество государств в исследовании и использовании Мирового океана. М., 1986.
4. Бордунов В. Д. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации // Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право. М., 1987. С. 90–94.
5. Малеев Ю. Н. Обеспечение безопасности международной гражданской авиации как принцип международного воздушного права // Советский ежегодник международного права. М., 1975. С. 178–179.