

**Малеев Ю.Н. Воздушное пространство: основные конфликтные позиции государств. - Пространство и время в мировой политике и международных отношениях. Материалы 4-го Конвента Российской Ассоциации Международных Исследований (РАМИ). 2007. Том 5. С.120-137.**

При исследовании практически любой темы публично-правового характера в международном воздушном праве необходимо обращаться к нормам его основного кодификационного акта – Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (далее – «Чикагская конвенция 1944 г.») [1].

Прежде всего, кратко осветим предполагаемую судьбу данной Конвенции, 60-ю годовщину подписания которой весь мир довольно торжественно отметил в 2004 году. Чикагская конвенция 1944 г. смогла аккумулировать передовые идеи относительно того, каким образом регулировать деятельность международной гражданской авиации во всем мире, как считалось, «отныне и навсегда». И количество участвующих в ней государств (197) больше, чем в Уставе ООН.

Тем не менее, эта распространенная оценка не меняет того факта, что Конвенция содержит недостатки. Критика ее в основном касается «сужения» предмета Конвенции вопросами деятельности гражданской авиации (при интенсивной деятельности в воздушном пространстве государственной, в частности – военной, авиации, полетов космических аппаратов, баллистических и прочих ракет, воздушных судов авиации общего назначения, шаров-зондов и т. п.) [2].

Пик особого внимания к данной проблематике вполне объяснимо приходится на 1994 год, когда отмечалась 50-я годовщина Конвенции [3].

Тогда один из иностранных авторов, Э. В. Роча, писал: «Отмечено, что если бы Конвенция о международной гражданской авиации писалась сегодня, ее окончательный текст был бы иным. Гражданская авиация и воздушный транспорт претерпели всевозможные изменения за исторический период в пятьдесят лет...Это побуждает нас рассматривать пятидесятую годовщину Конвенции как повод для радикальных реформ, проведение которых должно идти в тесном взаимодействии с широко признанными тенденциями в международном воздушном транспорте и быстрыми технологическими изменениями, например, в области аэронавигации. В контексте глобализации данной сферы, ее усиливающегося транснационального характера, необходимости в многостороннем подходе – в духе неудачного Чикагского соглашения о коммерческих правах – плюс другие изменения, которые могут не носить столь срочного характера, но предельно очевидны, и в результате, возможно, следует выработать проект полностью новой конвенции» [4].

Подобные оценки, исходящие от «незаинтересованных лиц», отчетливо обозначают их основные позиции в соответствующей дискуссии. Среди таких лиц выделим также Л. Вебера [5], М. Милде [6], П.П.К. Хаанаппеля [7].

Что касается «заинтересованной стороны», то в этом плане наиболее важно обращение на одиннадцати страницах к участникам указанной Конференции 1994 г. Президента Совета ИКАО доктора Ассада Котайта.

Он в данном случае выделил лишь основные (на его взгляд) моменты проблематики пересмотра Конвенции, умалчивая о других или упоминая о них довольно формально, «в двух словах». Так что в результате не раскрыты глубокие политические, правовые, экономические и организационные сложности данной проблемы в целом.

Соответствующие идеи, высказанные доктором А. Котайтом, сводятся к следующему:

- драматические изменения сегодня имеют место в более широком мировом контексте, чем пятьдесят лет тому назад. Это: интернационализация, многосторонность, приватизация, транснационализация, регионализация, глобализация;

- в ходе Всемирной авиатранспортной конференции 1994 г., не обнаружено необходимости в дополнении Чикагской конвенции. Это гибкий документ, который удовлетворяет всему спектру подходов к соответствующему регулированию. «Т.е. те, кто совместно потрудились в Чикаго пятьдесят лет назад, сделали свою работу очень хорошо»;
- адаптация в данной сфере (достижение регулирования, совместимого с более широким, динамичным мировым контекстом, в котором действует воздушный транспорт) должна служить всему мировому воздушно-транспортному сообществу, а не определенным государствам или государствам «с аналогичными позициями»;
- преимущественное владение и эффективный контроль должны быть восприняты в любом государстве или государствах-участниках соглашения и/или гражданами тех государств, но ни в коем случае за рамками таких соглашений;
- государства должны продолжать опираться на критерий государства регистрации каждого воздушного судна при введении стандартов и рекомендаций по безопасности в отношении воздушных судов. Они должны опираться на критерий государства расположения штаб-квартиры иностранного перевозчика лишь в отношении других аспектов, касающихся технической безопасности, безопасности от актов незаконного вмешательства и др.;
- новые подходы должны быть использованы в двусторонних и многосторонних соглашениях при возможном варианте: многостороннее соглашение изначально является двусторонним, но к нему новые Стороны могут свободно присоединиться. Это предусмотрено Резолюцией Ассамблеи ИКАО А7-15, которая провозглашает, что «многосторонность в коммерческих правах в наиболее возможной степени остается целью Организации».

Бегло оценив изложенное, читатель, на мой взгляд, придет к заключению, что Президент Совета ИКАО намеренно сфокусировал свое обращение на коммерческих аспектах проблемы. Но эти аспекты находятся в рамках международного частного права, в то время как Чикагская конвенция 1944 г. по природе своей является инструментом международного публичного права.

В этом плане можно выделить наиболее актуальные вопросы: определение воздушной территории государства; статус и правовой режим использования частей воздушного пространства: над территориальными водами, исключительной экономической зоной, воздушными зонами безопасности, над открытым морем; феномен «общего (или единого) регионального воздушного пространства», устанавливаемого для функциональных целей; вопросы организации использования воздушного пространства; определение правового статуса воздушного судна (в том числе – его национальной принадлежности); применение статей 5, 6 Конвенции в свете необходимости совершенствования (либерализации) порядка предоставления государствами права полетов (пролетов) иностранным воздушным судам; противоречия статьи 7 Чикагской конвенции в отношении обеспечения «воздушного каботажа»; расследование инцидентов и происшествий с воздушными судами; применение Стандартов и Рекомендаций ИКАО (САРПС), которые принимаются Советом ИКАО и оформляются в виде приложений к Конвенции; пробелы в Конвенции (в отношении защиты авиации от актов незаконного вмешательства, деятельности авиации общего назначения).

«Совершенная» Чикагская конвенция была бы гораздо более востребована в свете резко повышающегося внимания государств к использованию воздушного пространства для различных видов деятельности. Но следует иметь в виду, что пересмотр Конвенции явится своего рода бурей в международном воздушном праве и ИКАО. Более того, все национальные воздушные кодексы придется адаптировать под новый текст Конвенции.

Работа эта, как легко предположить, громадна и может на какое-то время нарушить нормальную деятельность национальных авиационных администраций и ИКАО.

Но, тем не менее, аргументы в пользу пересмотра Чикагской конвенции перевешивают. И в этом плане возможна еще одна, очень серьезная платформа для обсуждения данной темы. Вопрос можно поставить таким образом: «А почему не Конвенция ООН по воздушному праву?» Наподобие Конвенции ООН по морскому праву.

Воздушное пространство становится все более насыщенным. Кроме возрастания количества гражданских воздушных судов и значительной интенсификации их полетов, такие же процессы свойственны военной и прочей государственной авиации, авиации общего назначения (деловой, частной), перемещению в воздушном пространстве различного рода ракет, активизации космических полетов (пролетов) через воздушное пространство, оказанию помощи через воздушное пространство при стихийных и иных бедствиях. Кроме того, все более активна деятельность в киберпространстве различного рода операторов и пользователей электронными средствами, все более загрязненной становится атмосфера.

Пока же выделим две, на наш взгляд, наиболее актуальные темы: Конвенция об открытом небе 1992 г. и международно-правовые вопросы обслуживания воздушного движения с помощью спутниковой связи.

В отношении первой темы начнем с того, что 18 апреля 2001 г. Государственной Думой РФ принят Федеральный закон о ратификации Договора по открытому небу 1992г., (одобрен Советом Федерации 16 мая 2001 г. и 24 мая 2001 г. подписан Президентом РФ). Предполагается, что Договор, прежде всего, содействует контролю над выполнением соглашений в области разоружения; укреплению безопасности по линии ОБСЕ и других международных организаций (в том числе – в борьбе с международным терроризмом); ведению разведывательной работы [8].

В рамках этой темы особое значение имеют следующие вопросы: международно-правовые особенности выполнения полетов по Программе «Открытое небо»; правовой статус воздушных судов, задействованных в Программе; военно-правовые аспекты правового режима «Открытого неба»; условия разрешения и выполнения полетов по Программе в их взаимодействии с другими видами полетов; правовые условия функционирования системы наземного, космического и иного обеспечения полетов по Программе «Открытое небо» с использованием военного сектора; адаптация Программы «Открытое небо» к современным задачам укрепления обороноспособности государств и борьбы с терроризмом.

Первоначально данная Программа была задумана в 1955 г. исключительно с целью разведки территории потенциального противника (а точнее – СССР), с тем, чтобы «исключить возможность внезапного нападения друг на друга», как выразился президент США Д. Эйзенхауэр. Но по объективным политическим обстоятельствам она не могла быть реализована.

Предполагается, что сегодня такого опасения не существует, несмотря на то, что в военной доктрине США Россия и Китай отнесены к тем странам, по которым не исключается нанесение ядерных ударов. Начало «сегодня» в данном вопросе связывают со Стокгольмской конференцией 1986 г., на которой представитель советской делегации сделал заявление о возможности обсуждения идеи о контроле с воздуха. А 12 мая 1989 г. Президент США Дж. Буш-старший, выступая в Техасском университете, преподнес концепцию «Открытого неба» как проявление политики открытости. Не случайное совпадение: уже 30 мая 1989 г. на сессии Совета НАТО концепция договора об «Открытом небе» была одобрена в специальном Коммюнике НАТО. А 23 сентября 1989 г. Э.А. Шеварднадзе выразил позитивное отношение советской стороны к концепции «Открытого неба» в ходе своего официального визита в США [9].

Конференция «Открытое небо» (между НАТО и Варшавским пактом) прошла в Оттаве 12-18 февраля 1990 г. Конференция дала старт процессу, продолженному переговорами в апреле-мае 1990 г. в Будапеште и в ноябре 1991 г. в Вене, а затем завершеному конференцией в Хельсинки, на которой 24 марта 1992 г. представители двадцати четырех государств подписали Договор по открытому небу. Причем договорились, что он начинает применяться на временной основе до его вступления в силу, – большая редкость в международном праве.

НАТО, давление которой на всех стадиях было очевидным (особенно после роспуска Варшавского договора), выступала за то, чтобы режим полетов воздушных судов Программы не имел никаких иных ограничений, кроме тех, которые требуются для обеспечения безопасности самих указанных воздушных судов.

Уточнялась и предметная сфера действия Договора, в частности, в пользу распространения его на конкретные договоры по разоружению (Договор об обычных вооруженных силах в Европе и Договор о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений).

Россия является, если можно здесь проводить сравнение, основным участником Договора и основным звеном всей его нормативной системы в силу особого интереса остальных его участников к ее территории (не только в смысле ее протяженности).

В известной мере (если отвлечься от специфических задач национальных разведок и сохраняющегося элемента всеобщего недоверия) можно согласиться с тем, что заключение Договора создает условия для кардинального изменения отношений государств северного полушария. Поскольку они согласились если не формировать совместно новую модель международной безопасности в военной области, то испробовать хотя бы одно эффективное средство для этого.

В конечном итоге не прошла полностью «открытая модель» полетов для каждого государства-участника, которую отстаивала НАТО, но и «управляемый режим» наблюдательных полетов по Договору в целом не снижает широких возможностей наблюдения для каждого из его участников.

Особое значение имеют полеты по Программе «Открытое небо» над запретными зонами. В этих зонах и существует наибольший интерес для выполнения таких полетов, поскольку они (запретные зоны) нередко устанавливаются, чтобы скрыть от других государств какие-либо военные и эколого-опасные объекты.

Основное внимание участников Договора привлекают именно запретные зоны и зоны ограничения полетов на территории партнеров по Договору, где непременно «что-то скрывают». По условиям ст. 9 Чикагской конвенции создание таких зон допускается, но их описание и возможные изменения должны доводиться до сведения других государств и ИКАО. Воздушное судно, нарушившее режим запретной зоны, или зоны ограничения полетов, признается судном-нарушителем и обязано по требованию полномочного государственного органа совершить посадку в возможно кратчайший срок в каком-либо указанном аэропорту в пределах территории этого государства. Теперь появилась легальная возможность летать в рамках Договора и над такими зонами, фотографируя их.

Очевидна применимость положений Договора и за пределами государственной территории участников – уже в силу производного «бокового» охвата сенсорным наблюдением и участков открытого моря (международной территории общего пользования), не говоря уже об интересе многих государств отслеживать с воздуха возрастающие объемы морских вооружений (вооружений морского базирования) других государств. Этот интерес особенно понятен, если учесть, что примерно три четверти воздушного пространства Земли входит в состав международной территории общего пользования (за пределами государственной территории).

Иными словами, следует ожидать расширения использования положений Договора в пределах открытого (международного) воздушного пространства.

Существуют специфические проблемы правового статуса воздушных судов Программы, за которыми предлагается сохранять статус государственных с обязательным указанием, что каждое такое воздушное судно предназначено для выполнения только одной задачи – наблюдению по Программе «Открытое небо». Полезным было бы учреждение специального Реестра воздушных судов Программы «Открытое небо» при ИКАО в Монреале, а также создание общего банка данных, получаемых посредством указанного наблюдения. Целесообразно усовершенствовать принцип распределения квот на полеты. И т. д.

Но это уже в идеале. Пока что «работает» и несовершенный Договор, принося свою пользу и международной безопасности, и разведкам, и военным ведомствам всех государств-участников, в том числе – в борьбе с терроризмом. Интересы защиты окружающей среды, экологический мониторинг – наиболее перспективная новая область применения Договора.

Другим важным вопросом современного воздушного права (и, пожалуй, международного права вообще) является вопрос использования спутников для целей управления воздушного движения, аэронавигации.

Основные спутниковые системы (сокращенно CNS/ATM на английском языке) определились. Их три: российская ГЛОНАСС, американская GPS и европейская «Галилео». Пока что каждая из них формирует собственную пространственную и субъектную сферу обслуживания («Галилео» в этом плане отстает). Разрабатывается глобальная система такого рода – GNSS. Согласно имеющимся данным, над территорией России сейчас постоянно висят 12-14 спутников США, которые «видят» почти всю территорию РФ (над США «висит» 1 такой спутник РФ). Спутниковые системы CNS/ATM, в частности GNSS, не предполагается использовать для разведывательных целей. Хотя при современном искусстве шифрования и «двойном назначении» целого ряда спутников обсуждаемых систем, вероятнее представить и такое.

Следует при этом заметить, что в новейшие времена под влиянием, кроме прочего, «рентгеновского» проникновения лучей, с помощью которых работают в киберпространстве, через суверенное воздушное пространство, в данной сфере теряют свое значение применительно к воздушному пространству территориальное верховенство государства, теория международной собственности, патримониальная теория.

Одновременно следует исходить из того, что в федеративном государстве может быть лишь один полный и исключительный суверенитет в его внешнем значении (в том числе, в воздушном пространстве): суверенитет Федерации [10]. Его дробление по субъектам и, соответственно, допущение, чтобы каждый субъект Федерации определял, в какой мере в пределах «его суверенной территории» (в том числе в воздушном пространстве) могли бы (и могли ли вообще) работать масштабные, особенно глобальные, международные проекты, крайне негативно отражается на последних. Для таких систем как ГЛОНАСС, GPS, «Галилео» это особенно очевидно. Соответственно, должны быть категорически отвергнуты любые претензии субъектов федерации на то, чтобы устанавливать свои правила и порядки работы в киберпространстве «в пределах их территорий». (Иногда субъекты федерации располагают для этого техническими возможностями. Во всяком случае, возможностями создавать серьезные помехи.) В случае, если будет принят Закон о границах между субъектами Российской Федерации, этот «электромагнитный» аспект, возможно, следует акцентировать именно в плане федеральной компетенции [11].

Кроме прочего, исходить надо из того, что согласно ст. 1 Чикагской конвенции 1944 г. именно государства-участники Конвенции (а не их субъекты) «обладают полным и

исключительным суверенитетом в воздушном пространстве, расположенном над их территорией».

Вместе с тем, существуют некоторые специальные вопросы использования суверенного воздушного пространства в контексте данной проблематики.

Первое: современная технология в области АС УВД (автоматизированного управления воздушным движением) позволяет широко переходить к использованию беспилотных летательных аппаратов. А в соответствии с Чикагской конвенцией 1944 г.: «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» [12].

В настоящее время очень большое, и возрастающее с каждым годом, число ракет и беспилотных космических аппаратов различного назначения совершают полет (или пролет) в воздушном пространстве. Ориентация таких ракет и аппаратов на средства автоматизированного управления в большинстве случаев естественна. Как и естественно отсутствие указанного «специального разрешения» на пролет в космос или из космоса, независимо от того, на какой высоте государства видят верхнюю границу своего суверенитета в воздушном пространстве.

Последнее замечание особенно важно в свете того, что в 1984 г. был принят протокол к Чикагской конвенции 1944 г., дополняющий ее статьей 3 bis. В пункте «а» данной статьи установлен запрет на использование оружия против гражданских воздушных судов, находящихся в полете.

26 июля 1996 г. Совет Безопасности ООН после уничтожения в воздухе кубинскими военно-воздушными силами 24 февраля 1996 г. двух гражданских самолетов, в результате которого погибли четыре человека, принял Резолюцию 1067 (1996).

В резолюции говорится, что государства, хотя и обладает полным и исключительным суверенитетом в воздушном пространстве, расположенном над их территорией, но при осуществлении этого права должны руководствоваться «принципами, правилами, стандартами и рекомендуемой практикой», закрепленными в Чикагской конвенции 1944 г. и приложениях к ней. Включая правила, касающиеся перехвата гражданских воздушных судов, а также «принципа международного обычного права о неприменении оружия против таких воздушных судов в полете» [13].

Кроме того, в Резолюции указывается, что в случае перехвата воздушных судов не должна ставиться под угрозу жизнь находящихся на борту судна людей и безопасность воздушного судна. Применение оружия против гражданских судов в полете было названо несовместимым с элементарными соображениями гуманности и нормами международного обычного права, кодифицированными в статье 3 bis Чикагской Конвенции» [14].

Современную позицию России в данном вопросе хорошо иллюстрирует федеральный закон «О противодействии терроризму», который вступил в силу 6 марта 2006 г. Статья 7 данного Закона «Пресечение террористических актов в воздушной среде» предоставляет Вооруженным Силам РФ право применить оружие и боевую технику в порядке, установленном нормативными правовыми актами РФ, в целях устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или в целях пресечения такого террористического акта.

П.2 данной статьи конкретно указывает, в каких случаях Вооруженные Силы РФ применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке, если оно: не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации; не реагирует на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных

Сил Российской Федерации; отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин.

Крайняя мера – использование оружия и боевой техники для пресечения полета воздушного судна путем его уничтожения – также предусмотрена. А именно, для следующих случаев, когда: воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы; имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна, и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей, либо наступления экологической катастрофы.

Такой же порядок действий в подобной ситуации предусмотрен сегодня в США (после событий 11 сентября 2001 г.) и в ряде других государств.

Государства неоднократно (и умышленно) применяли оружие против гражданских воздушных судов в полете. Последний такой случай имел место 4 октября 2001 г., когда самолет Ту-154М авиакомпании «Сибирь» был сбит над Черным морем силами ПВО Украины. РФ и Украина 26 декабря 2003 г. подписали межправительственное Соглашение об урегулировании претензий, возникших вследствие этой катастрофы [15]. Полагаем, что и в случае полета воздушного судна по системе CNS/ATM ответственность не будет отличаться, поскольку экипаж всегда принимает окончательное решение.

Второе, следует максимально строго выстроить субординационную вертикаль отношений «государство – юридические лица – физические лица», чтобы земельные (водные) собственники любых категорий ни в коем случае не могли препятствовать реализации государствами своих обязательств в области спутниковой CNS/ATM. В этом плане неадекватна формула части 1 ст. 13 ВК РФ: «Все пользователи воздушного пространства обладают равными правами на его использование». Не может здесь в принципе быть равенства. И справедливо было бы исключить из указанной формулы слово «равными», одновременно дополнив ее словами «в соответствии с законодательством и международными договорами Российской Федерации».

Третье, общий порядок полетов с использованием спутниковой системы CNS/ATM в пределах открытого воздушного пространства (воздушного пространства международной территории общего пользования) и само предоставление услуг данной Системы обладает спецификой по сравнению с тем, как это делается в пределах государственной территории (суверенного воздушного пространства) [16].

Открытое воздушное пространство разделяет правовой статус нижележащего пространства и его частей. И здесь в принципе не действует категория собственности в ее гражданско-правовом аспекте. С другой стороны, это порождает и специфические трудности, связанные с необходимостью достигать максимального согласия государств на условия деятельности в таком пространстве [17].

Действующий в открытом воздушном пространстве принцип свободы его исследования и использования полностью снимает все вопросы относительно условий развертывания здесь и применения системы спутниковой CNS/ATM, как и любых других систем. (В пределах государственной территории вполне допустимо чинить этому препятствия).

Вместе с тем, следует исходить из того, что в пределах открытого воздушного пространства существует твердый правопорядок, имеющий прямое отношение к данной теме. Это связано с тем, что действующий здесь принцип свободы полетов не просто провозглашается Женевской конвенцией об открытом море 1958 г. и Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Эти документы устанавливают, что режим открытого моря определяется не только их положениями, но и другими применимыми международными документами.

В интересующем нас аспекте к таким «другим применимым международным документам» относится, в первую очередь, Чикагская конвенция 1944 г.

Ст. 12 последней, в частности, определяет: «над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией». Конкретно, это основные правила полетов, содержащиеся в Приложении 2 к Чикагской конвенции 1944 г., отклонение от которых недопустимо<sup>19</sup>. Иное дело, что это только «основные» правила, и в целом ряде районов открытого моря и Антарктики государства вводят (во многом, вынужденно) собственные правила такого рода.

Но, как представляется, полеты с использованием систем ГЛОНАСС, GPS, «Галилео» и иных систем, способных предоставлять спутниковую CNS/ATM, следует, в конечном итоге, связывать именно с «основными» правилами полетов.

Нет смысла перечислять действия, которые не должны совершать воздушные суда при полетах в открытом воздушном пространстве. Прямой связи с исследуемой тематикой они не имеют. Если же попытаться найти такую связь, то в Приложение 2 к Чикагской конвенции и другие документы следует ввести запрет на такое использование средств электронной и подобной связи, которое в состоянии представить угрозу полетам летательных аппаратов.

В текст Чикагской конвенции внесена норма, которая обязывает государства при установлении правил для своих государственных воздушных судов «обращать должное внимание» на безопасность навигации гражданских воздушных судов [20].

Исходя из этого, Ассамблея ИКАО в Сводном заявлении о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации закрепила рекомендацию о том, чтобы полеты государственных воздушных судов выполнялись, «насколько практически возможно», с учетом правил, содержащихся в Приложении 2. При этом согласовывая данный вопрос со всеми государствами, ответственными за обеспечение обслуживания воздушного движения над открытым морем в данном районе.

Таким образом, регламентация производства полетов в открытом воздушном пространстве государственных (в большинстве случаев, военных) воздушных судов остается вне рамок императивных требований ст. 12 Чикагской конвенции 1944 г., Приложения 2 к ней и других документов. Не говоря уже о летательных аппаратах, не являющихся воздушными судами. Но объективные обстоятельства вынуждают государства и применительно к полетам государственных аппаратов придерживаться здесь единообразной практики. Поэтому уже давно сложился обычай соблюдения правил полетов ИКАО государственными воздушными судами. Полагаем, что в универсальной Конвенции по вопросам спутниковой системы CNS/ATM – в том числе GNSS, проект которой уже предложен на 32 сессии Юридического комитета ИКАО в марте 2004 г., данный обычай должен быть кодифицирован применительно к рассматриваемой Системе.

Воздушное пространство над исключительной экономической зоной (ИЭЗ) не разделяет статус самой Зоны. Суверенные права прибрежных государств в ИЭЗ ограничиваются лишь целями «разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких, как производство энергии путем использования воды, течений и ветра» [21]. Найти здесь какую-либо связь со спутниковой CNS/ATM трудно. Поэтому следует исходить из того, что как производство полетов над этой Зоной, так и использование в воздушном пространстве над ней средств спутниковой CNS/ATM не имеют каких-либо специальных ограничений. При таком толковании необходимо, прежде всего, полагаться на ст. 58 Конвенции 1982 г., которая сохраняет в ИЭЗ за всеми государствами те общие свободы открытого моря, которые закреплены в ст. 87 Конвенции. А именно: «государства...пользуются указанными в ст.

87 свободами судоходства и полетов...и другими правомерными с точки зрения международного права видами использования моря, относящимися к этим свободам, такими, как связанные с эксплуатацией судов, летательных аппаратов...».

Но летательные аппараты (воздушные суда, в особенности) могут использоваться над ИЭЗ и в целях, ущемляющих права и интересы прибрежного государства в Зоне. Скажем, иностранное воздушное судно, летая над ИЭЗ, без разрешения производит рыбную разведку, посягая тем самым на исключительные права прибрежного государства, установленные Конвенцией 1982 г. (такие случаи неоднократно имели место). Естественно предположить, что прибрежное государство, установившее запрет на такую деятельность, в ситуации, когда судно-нарушитель не подчиняется командам и не прекращает своей противоправной деятельности, может стать перед выбором: лишить нарушителя возможности пользоваться средствами спутниковой CNS/ATM.

Немаловажным является вопрос о том, входит ли ИЭЗ в состав открытого моря, на которое содержится ссылка в ст. 12 Чикагской конвенции, в Приложении 2 и других Приложениях и документах ИКАО. Текст ст. 86 Конвенции 1982 г. («Положения настоящей Части применяются ко всем частям моря, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в...») дает основания предполагать, что ИЭЗ исключена из состава открытого моря. Но и в состав государственной территории, предел которой – до 12 морских миль от линии наибольшего отлива или от прямых исходных линий, она не может быть включена.

Тем не менее, учитывая, что в 1944 году, когда принималась Чикагская конвенция, института ИЭЗ в принципе не существовало, историческое толкование заставляет считать, что в контексте Чикагской конвенции 1944 г., ее статьи 12, пространство, занимаемое ныне ИЭЗ, во всяком случае, в функциональном плане, следует считать открытым морем.

Воздушное пространство Арктики, можно считать, распадается на суверенное воздушное пространство (расположенное над землями и островами, являющимися частью территории прибрежных государств) и открытое воздушное пространство (все остальное). Это вытекает из действующего здесь «секторального принципа» [22]. Встречающиеся попытки доказать наличие у России права принимать в указанной зоне меры для обеспечения своей безопасности, вплоть до запрещения появления в пространстве зоны военных кораблей и самолетов других государств, в принципе сомнительны.

Вместе с тем, следует иметь в виду стремление Канады распространить свое влияние в Арктике на ИЭЗ и на весь «Канадский сектор», что порождает споры. Споры, прежде всего, с США, которые еще в 1971 году предложили созвать международную конференцию для реализации идеи интернационализации Арктики (и предложили проект Договора об Арктике). Идея эта была резко отвергнута Канадой [23]. Но в случае ее реализации (по примеру Антарктики) ясно, что условия полетов по программе спутниковой CNS/ATM в данном районе и само осуществление данной программы претерпели бы принципиальные изменения.

Воздушное пространство Антарктики, является «обычным» открытым воздушным пространством, международной территорией общего пользования, поскольку режим района Антарктики в целом регулируется Договором об Антарктике 1959 г.. Отдельные особенности реализации этого режима не имеют какой-либо прямой связи с исследуемой нами проблематикой. При желании можно обнаружить косвенную связь с таким положением Договора 1959 г. как использование Антарктики, согласно статье I указанного Договора, только в мирных целях.

Более полезно помнить, что Первое Консультативное совещание участников Договора 1959 г. рекомендовало производить обмен информацией через дипломатические каналы каждый год. Последующие Совещания уточняли соответствующий перечень, а

последнее, Восьмое Консультативное совещание рекомендовало «стандартную форму обмена информацией», которая включает обширный перечень вопросов, в том числе: 1) типы, описание и вооружение морских судов, самолетов и других транспортных средств, которые вводятся в район действия Договора;...3) подробное описание всех научных станций, создаваемых в районе действия Договора, с указанием программы их работ, оборудования, персонала и его личного оружия; 4) средства связи и запасные аэродромы...

В определенной мере это сегодня может восприниматься и в контексте информации, передаваемой по системе спутниковой CNS/ATM.

При сложнейших погодных условиях в Антарктике спутниковая система CNS/ATM является самым надежным средством и для «простых» полетов здесь и, особенно, для предусмотренной ст. VII Договора системы инспекции. Имеется в виду инспекция с воздуха, которая может производиться в любое время над любым или всеми районами Антарктики каждой договаривающейся стороной, имеющей право назначать наблюдателей.

Интересна концепция Единого европейского неба. Имеется в виду образование «европейского воздушного пространства» со статусом, отличающимся как от статуса суверенного воздушного пространства государств Европы, так и от статуса открытого воздушного пространства. По существу это – сумма суверенных воздушных пространств соответствующих государств. В определенной мере оно уже существует. Имеется в виду тот факт, что со введением режима пространства общего пользования в Европейском Союзе 1 января 1993 г. были отменены все двусторонние договоры относительно деятельности воздушного транспорта. После этого воздушные сообщения в общем пространстве стали осуществляться без получения предварительного разрешения со стороны других государств Евросоюза [24].

Государства-участники СНГ также подали пример создания единого воздушного пространства. Это понятие введено в нормативный оборот Минским соглашением 1991 г. «О гражданской авиации и об использовании воздушного пространства». В данном документе под понятием «единое воздушное пространство» понимается «воздушное пространство Договаривающихся государств, а также районов открытого воздушного пространства, где, согласно международным договорам, обслуживание воздушного движения возложено на бывший СССР» и там «где Договаривающиеся государства осуществляют свой контроль и юрисдикцию» [25].

Важен реальный пример создания функционального воздушного пространства несколькими государствами, при сохранении за каждым из них своего суверенного воздушного пространства, как части их территории. Это дает аргумент и в пользу образования «киберпространства GNSS» или множества пространств CNS/ATM. Следует просчитать всю практическую выгоду от такой инициативы, которая преследовала бы цель появления специальных нормативных пространств, в которых предоставляются максимальные возможности для реализации именно концепции и конкретных параметров спутниковой CNS/ATM. Может так случиться, что в таких «киберпространствах CNS/ATM» (и в «киберпространстве GNSS») будет конкурировать множество систем (по крайней мере, упоминавшиеся основные три).

Но это уже как получится. Для эффективности обеспечения безопасности полетов, разумеется, желательна единственная GNSS.

Post scriptum. В настоящем докладе специально не затрагивается сложнейшая проблема использования воздушного пространства в военных целях, внимание к которой резко возросло после войны в Югославии, когда, без высадки хотя бы одного солдата, самолетами НАТО была уничтожена экономика и инфраструктура целого государства, не говоря уже о значительных человеческих жертвах.

## ССЫЛКИ:

- [1]. На английском языке: Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944, 15 UNTS 295; ICAO Doc.7300/9 (последнее издание).
- [2]. См.: Балаховский Я. М. Разрешение споров в международном воздушном праве (роль Совета ИКАО). // Советский ежегодник международного права 1984. М. 1986; Бордунов В. Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. Ответственный редактор Ю. Н. Малеев. М.: Наука, 1989; Верещагин А. Н. Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1973; Гуреев С. А, Дежкин В. Н. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года и международная авионавигация. // Советское государство и право. М.: Наука, 1986, № 11; Копылов М. Н. Юридическая природа воздушного пространства над открытым морем. // В сб. Актуальные проблемы современного воздушного права: Международно-правовые проблемы территории. М.: МГИМО МИД СССР. 1980; Малеев Ю. Н., Васильев Н. И. Технические регламенты в международном воздушном праве. // Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука. 1979; Товмасын М. Д. Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года). Автореф. дисс. канд. юр. наук. М.: МГИМО (У) МИД РФ. 2001.
- [3]. В декабре 1994 г. в Мак-Гилльском университете (Институт и Центр воздушного и космического права) была даже проведена специальная международная Конференция на тему «Chicago Revised» («Пересмотренная Чикагская конвенция»).
- [4]. Rocha E. V. Toward a new International Civil Aviation Convention? // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 477.
- [5]. Weber L. EEC transport liberalization and the Chicago Convention // 1992 Annals of Air and Space Law. Vol. XVII-I. P. 245-262.
- [6]. Milde M. The Chicago Convention – are major amendments necessary or desirable 50 years later? // 1994 Annals of Air and Space Law Vol. XIX-I. P. 401- 447.
- [7]. Naanappel P. P. C. Multilateralism and economic block forming in inter – national air transport // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 279 etc.
- [8]. См.: Мамедов Э. Т. Правовой режим воздушного пространства и полеты по программе «Открытое небо». М., Тип. МГОУ. 2002; Мамедов Э. Т. Правовой статус воздушных судов Программы «Открытое небо». М., Тип. МГОУ. 2002; Подберезный В. А. Через «открытое небо» к «Открытому воздушному пространству» // Московский журнал международного права, 1993. №2. С.52-57; Малеев Ю. Открытое небо // Международная жизнь, 2001. №9-10. С.27-35; Гришин Е. Открытое небо / Российская газета. 2002. 4 апреля. №13(65). Vereshchetin V. S. «Open skies». The Metamorphosis of a Concept. – In: Air and Space Law: De Lege Ferenda. Netherlands: Kluwert Academic Publishers. 1992. P.283-292; Россия и международная система контроля над вооружениями: развитие или распад. (Центр документации НАТО). М.: Наука, 1997. С.245-250.
- [9]. См.: Жуков Ю. Открытое небо – новые факторы укрепления доверия // Правда. 1989. 2 ноября.
- [10]. Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 5-12.
- [11]. Границы субъектов Российской Федерации и их изменение («Круглый стол» 26 июня 2001 г.) // Государство и право. 2002. № 2. С. 109-113.
- [12]. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года. Ст. 8.
- [13]. Резолюция Совета Безопасности ООН 1067 (1996). См.: www.un.org.
- [14]. В п. b) статьи 3 bis Чикагской Конвенции установлено, впрочем, «право государства при осуществлении своего суверенитета требовать посадки в каком-либо указанном

аэропорту гражданского воздушного судна, если оно совершает полет над его территорией без разрешения или если имеются основания полагать, что оно используется в каких-либо целях, несовместимых с целями Конвенции», а также «может давать такому воздушному судну любые другие указания». – См.: Действующее международное право в 3 томах, Т.3. С.569.

[15]. Соглашение между правительством РФ и правительством Украины об урегулировании претензий, возникших вследствие воздушной катастрофы, произошедшей 4 октября 2006 года от 16.12.2003/Правовая база «Консультант».

[16]. Около 3/4 воздушного пространства планеты входит в состав международной территории общего пользования (над открытым морем и Антарктикой) и в научной литературе, иногда – в нормативных актах, называется «открытым воздушным пространством» или «международным воздушным пространством». См.: Малеев Ю. Н. Международное воздушное право. С. 66-70; Бордунов В. Д., Копылов М.Н. Указ. соч. Там же.

[17]. Деканозов Р.В. Понятие «общее наследие человечества» в международном праве // Советский ежегодник международного права 1981. М.: Наука, 1982. С.147.

[18]. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., п. 1 «в» ст. 87.

[19]. Кроме основных правил, содержащихся в Приложении 2, следует также учитывать «более конкретные» правила, содержащиеся в «Процедурах аэронавигационного обслуживания – Правилах полетов и обслуживания воздушного движения» и «Дополнительных региональных процедурах».

[20]. Чикагская конвенция, ст.3, п. “а”.

[21]. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., п. 1 «а» ст. 56.

[22]. См.: Серебряков Е. В. Международно-правовой статус Арктики на современном этапе. Автореф. диссертации канд. юр. наук. М. Дипломатической академии МИД СССР. 1982; Молодцов С. В. Правовой режим Арктики. – В уч. Международное право. М.: Междунар. отношения. 1998; Бекашев К. А. О защите интересов российских рыбаков в водах Шпицбергена // Московский журнал международного права. 2006. № 1(61). С. 396-403; Вылегжанин А. Н. Правопритязания на природные ресурсы Арктики // Московский журнал международного права. 2006. № 1(61). С.102-131.

[23]. См.: International Legal Materials 613 (1970). P. 607, 613.

[24]. Balfour John. European Community Air Law. – Butterworths. London, Dublin, Edinburgh. 1995; Hilsher G. Eurocontrol's first 25 years. // Airport Forum, 1986; Jan. A. Krupski. From Airbus Industrie to European Aerospace. 1998 Annals of Air and Space Law. Vol. XXIII.

[25]. Подробнее см.: Сапрыкин Ф.И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ // Московский журнал международного права. М., 1993, № 4. С.19; Y. Kolosov, Y. Maleev, A. Travnikov. Common Airspace of the CIS Member-States. // Luft-und Weltraumrecht im 21. Jahrhundert (Air and Space Law in the 21st Century). Köln, Berlin, Bonn, München. 2001. P. 108-111.