

УДК 656.7: 341.24

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА И ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВИАЦИОННЫХ РЕГЛАМЕНТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

А. Ю. ПИДЖАКОВ, Е. Г. МАЛЬКОВА

Рассматриваются международные конвенции, регулирующие вопросы в области авиационной безопасности, ее обеспечения, проводится анализ международных авиационных регламентов и делаются конкретные предложения по данному вопросу.

Ключевые слова: акты незаконного вмешательства, авиационная безопасность, Чикагская конвенция, Приложение 17.

Начало международно-правовому регулированию вопросов авиационной безопасности было положено в 1963 г., когда в Токио была принята Конвенция о правонарушениях и некоторых других действиях, совершенных на борту воздушного судна. Изначально процесс формирования системы норм международного воздушного права не включал в себя положения, связанные с авиационной безопасностью. Однако законодатели в процессе принятия основного правового акта гражданской авиации, Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в 1944 г. в Чикаго, предусмотрительно создавали нормы права таким образом, чтобы при дальнейшем прогрессирующем развитии авиации они оставались бы актуальными, ценность их содержания не терялась и их можно было бы использовать в свете новых событий. Так, в преамбуле Чикагской конвенции в качестве основополагающей цели признавалось и признается необходимость того, «чтобы международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично». Под безопасностью гражданской авиации изначально понималась только безопасность полетов воздушных судов и лишь потом, с появлением актов незаконного вмешательства (АНВ) в деятельность гражданской авиации, возникла новая составляющая этого понятия – авиационная безопасность. Впоследствии вопросы авиационной безопасности нашли свое нормативное закрепление в Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970 г.) и Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971 г.). Но в 70-х годах ситуация изменилась. Террористические акты стали более частым явлением. Терроризм на воздушном транспорте стал более агрессивным и технически усложнился. Упреждение АНВ и обнаружение оружия стало более сложным занятием. Появилась острая необходимость в создании общих руководящих принципов, которые бы стандартизировали и систематизировали существующие положения по авиационной безопасности. Начало этому процессу было положено двумя резолюциями Ассамблеи ИКАО: А17-10 «Претворение в жизнь государствами требований и практики по безопасности, принятых данной Ассамблеей, и дальнейшая работа ИКАО в связи с такими требованиями и практикой» и А18-10 «Дополнительные технические меры по обеспечению безопасности международного гражданского воздушного транспорта». В декабре 1972 г. были составлены и направлены государствам для представления замечаний первоначальные предложения относительно мер, которые надлежит принять в отношении незаконного вмешательства в деятельность международной гражданской авиации. Позднее они были пересмотрены Комитетом по незаконному вмешательству в деятельность международной гражданской авиации и ее средств и Советом

ИКАО в свете полученных замечаний. Вместе с принятыми ранее конвенциями разработанный материал послужил основой для создания единого документа по авиационной безопасности, который включил в себя основополагающие требования и практику, используемые в данной сфере. В итоге Совет, в соответствии с положениями статей 54(1), 37 и 38 Конвенции о международной гражданской авиации, принял 22 марта 1974 г. Приложение 17 («Безопасность - защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства») к Конвенции о международной гражданской авиации, которое стало применяться с 27 февраля 1975 г. Это Приложение включило в себя требования, имеющие целью защитить международную гражданскую авиацию и ее средства от АНВ.

Таким образом, в сфере воздушного права была создана достаточно мощная основа для дальнейшего создания и совершенствования юридико-технических норм, регулирующих вопросы незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и обеспечения авиационной безопасности.

Однако международная гражданская авиация, как и все общество, постоянно прогрессирует в своем развитии, что вызывает в свою очередь необходимость выработки, принятия и эффективного осуществления обширной системы правовых и технических мер, регулирующих ее деятельность. Целью этих мер, носящих международный характер, является обеспечение надежного и эффективного функционирования международного воздушного транспорта.

Правовые основы обеспечения авиационной безопасности в деятельности гражданской авиации в связи с этим также подлежат постоянному изучению и, в случае необходимости, пересмотру. Повышение критериев авиационной безопасности постоянно требует научного анализа и обобщения соответствующей системы международно-правовых норм. Нормотворческая деятельность в этой области имеет характер более реактивный, чем проактивный. Идеальным вариантом является ситуация, когда норма международного воздушного права возникает до появления неурегулированной проблемы. В этом случае, используя положения такой нормы, можно предотвратить или, по крайней мере, уменьшить негативные последствия возникающего события.

За всю историю существования Приложения 17 в него было внесено 10 поправок (7 изданий). Последняя 10-я поправка была принята Советом ИКАО 7 декабря 2001 г. Возможность внесения дополнений дискутировалась на протяжении нескольких лет после вступления в силу 31 марта 1997 г. 9-й поправки. Так, в частности, согласно резолюции Ассамблеи ИКАО А32-22 одним из приоритетных вопросов являлся всесторонний пересмотр Приложения 17 в целях совершенствования его структуры и уместности Стандартов и Рекомендуемой практики для облегчения имплементации Договаривающимися Государствами.

Первоначальное содержание последней поправки возникло из предложений 10-й и 11-й рабочих встреч Группы экспертов по авиационной безопасности (AVSEC), проведенных в Монреале соответственно с 11 по 14 апреля 2000 г. и с 2 по 6 апреля 2001 г. Группа экспертов предприняла тщательный разбор Приложения 17 относительно его структуры и его существования наряду с другими документами по авиационной безопасности. Для создания ясного, хорошо сбалансированного и эффективного документа Группа экспертов распределила свою работу по направлениям: оценка целей, мер и вопросов применения документа.

Были затронуты следующие вопросы:

1. Структура Приложения и последующая перенумерация его положений.
2. Контроль качества на национальном уровне.
3. Меры, относящиеся к пассажирам и их ручной клади.
4. Меры, относящиеся к зарегистрированному багажу.
5. Меры, относящиеся к контролю доступа.
6. Руководство ответными действиями в связи с АНВ.
7. Соглашения о совместном использовании кодов (т.е. код-шэринг) и сотрудничестве.
8. Человеческий фактор.

9. Определения: наземный досмотр; груз; человеческий фактор и возможности человека; охраняемая зона ограниченного доступа и неопознанный багаж.

Таким образом, новые предложения составили базис 10-й поправки. Принципы и меры обеспечения авиационной безопасности Приложения 17 были более уточнены, однако предписывающий характер их содержания не повлиял на эффективность их имплементации.

Письмом Генерального Секретаря ИКАО AS 8/2.1-01/59 от 15 июня 2001 г. положения данной поправки были разосланы всем участвующим государствам и заинтересованным международным организациям с просьбой в срок до 15 октября 2001 г. изучить их содержание и представить свои предложения или возражения в виде аргументированной позиции. Каждое государство — член ИКАО — имеет возможность выразить свое мнение по проекту определенного регламента в рамках Аэронавигационной комиссии, на аэронавигационных конференциях либо в течение трех месяцев после рассылки проекта Аэронавигационной комиссией государствам на отзыв перед представлением окончательного проекта Совету ИКАО. Это позволяет выявить позицию государств относительно целесообразности принятия тех или иных регламентов в международной аэронавигации и их конкретного содержания.

Обманчивое затишье в количестве АНВ привело в 1990-е годы к снижению внимания к авиационной безопасности и удалению от концепции о ее приоритетном положении. Подобное отношение соответственно негативно сказалось на первостепенности и скорости принятия и введения в действие новых нормативно-правовых положений в области авиационной безопасности. Только после террористических актов в США 11 сентября 2001 г. мировое сообщество снова обратило пристальное внимание на существующие проблемы.

11 сентября 2001 г. стало той датой, начиная с которой многие государства вновь активизировали свою нормотворческую деятельность в области борьбы с терроризмом и защиты гражданской авиации от АНВ. Так, к примеру, можно привести США, где за недолгое время был принят целый ряд законов, касающихся вышеназванной темы. Из них можно назвать следующие:

- Закон 107-42 от 22 сентября 2001 г. «Акт об авиатранспортной безопасности и стабилизации системы».
- Закон 107-56 от 26 октября 2001 г. «Акт об объединении и усилении Америки путем обеспечения соответствующих мер, необходимых для приостановления и препятствования терроризму» (так называемый «Акт Патриота»).
- Закон 107-71 от 19 сентября 2001 г. «Акт об авиационной и транспортной безопасности».
- Закон 107-173 от 14 мая 2002 г. «Акт о повышенной пограничной безопасности и визовой реформе».
- Закон 107-188 от 12 июня 2002 г. «Акт о безопасности общественного здоровья, готовности к биотерроризму и ответным действиям».
- Закон 107-296 от 25 ноября 2002 г. «Вооружение пилотов против актов терроризма».
- Закон 107-297 от 26 ноября 2002 г. «Акт о страховании рисков терроризма».

Данные трагические события не заставили долго ждать и реакции на них международного сообщества.

С 25 сентября по 5 октября 2001 г. в Монреале (Канада) была проведена 33 сессия Ассамблеи ИКАО, которая собрала рекордное количество участников - 1130, включая представителей 169 государств-участников и наблюдателей из 32 международных организаций, связанных с гражданской авиацией. Основной темой обсуждения этой встречи явились недавно совершенные АНВ в деятельность гражданской авиации. Мировое сообщество дало оценку этим событиям и определило основные направления деятельности и мероприятия, необходимые в дальнейшем для предотвращения появления аналогичных ситуаций.

В частности, в свете трагических событий, произошедших 11 сентября 2001 г. в США, когда международные гражданские воздушные суда впервые в истории гражданской авиации бы-

ли использованы как орудия преступления, Совет ИКАО с 5 по 9 ноября 2001 г. в срочном порядке провел в штаб-квартире ИКАО в Монреале внеочередную встречу Группы экспертов по авиационной безопасности (AVSEC). Это заседание собрало более 80 участников, представляющих 33 государства, четыре международных организации и две региональные организации, имеющие интерес в вопросах авиационной безопасности.

Целью встречи явилась окончательная разработка и рассмотрение специфических предложений для включения в Поправку 10 к Приложению 17. Вопросы авиационной безопасности были в срочном порядке пересмотрены в свете новых угроз.

Последние рекомендации Группы экспертов по существу изменили предложенную ранее поправку к приложению 17, которая находилась на рассмотрении государств-участников в момент совершения террористических атак 11 сентября. Вопрос принятия пересмотренной поправки к Приложению 17 был рассмотрен Советом ИКАО.

В результате обсуждений, а также в соответствии с Резолюцией А33-1 и решением 33-й сессии Ассамблеи ИКАО единогласно было принято решение включить в Поправку 10 положения, касающиеся следующих вопросов:

1. Распространение сферы действия Приложения 17 на внутренние полеты.
2. Международное сотрудничество в области обмена информацией об угрозе.
3. Сертификация досмотровых устройств.
4. Контроль доступа относительно экипажа воздушного судна и аэропортового персонала.
5. Сотрудники по обеспечению безопасности в полете и защита кабины летного экипажа.
6. Объединенный ответ на АНВ.
7. Определения: проверка воздушного судна в целях безопасности; проверка при найме на работу; груз; аспекты человеческого фактора; возможности человека; охраняемая зона ограниченного доступа и неопознанный багаж.

Характерной особенностью поправки явилось повышение статуса ряда технических требований до уровня стандартов.

При этом, единое структурное содержание, применяемое во всех приложениях к Конвенции о международной гражданской авиации, было сохранено и в отношении Приложения 17:

1. Определения употребляемых терминов (для единообразного понимания смысла требований стандартов и рекомендуемой практики).
2. Основной материал приложения (стандарты и рекомендуемая практика).
3. Добавления (составная часть стандартов и рекомендуемой практики).
4. Материал, утвержденный Советом ИКАО для опубликования вместе со стандартами и рекомендуемой практикой).

В соответствии с процедурой Принятия приложений и поправок к ним, предусмотренной статьей 90 Чикагской конвенции, Совет ИКАО, одобрив 7 декабря 2001 г. Поправку 10 к Приложению 17, предусмотрел ее вступление в силу 15 апреля 2002 г. и начало применения с 1 июля 2002 г.

Единогласное решение о внесении изменений в Приложение 17 к Чикагской конвенции явилось результатом реализации положений, изложенных в резолюциях 33-й Ассамблеи, а также доказательством сотрудничества государств в борьбе с общей угрозой и их стремления путем гармонизации законодательства противостоять возможным проявлениям новых угроз в области гражданской авиации.

Положения пересмотренной Поправки 10 к Приложению 17 были приняты с учетом новой ускоренной процедуры без консультаций с государствами-членами ИКАО (в отличие от обычной процедуры), что позволило быстро ввести эти положения в силу и начать их применение с 1 июля 2002 г.

Вопрос разработки упрощенной и ускоренной процедуры принятия Советом некоторых Стандартов и Рекомендуемых практик (далее САРПС) без консультаций с государствами поднимался уже несколько раз. Так, к примеру, бурная дискуссия по данному вопросу имела место

во время проведения 31-й сессии Ассамблеи ИКАО (19 сентября 1995 г. – 4 октября 1995 г.). Приверженцы точки зрения о необходимости существования такой упрощенной процедуры обращали внимание на то, что не все государства владеют в надлежащей мере знаниями и технологиями в отдельных технических областях и не всегда могут дать квалифицированные заключения в отношении предлагаемых САРПС. При упрощенной процедуре принятия САРПС государства фактически разделяются на компетентные и некомпетентные. Однако, с другой стороны, такой принцип может явиться неприемлемым для государств, обладающих большим научным потенциалом, знаниями многих сложных технических вопросов и способностью дать в необходимых случаях определенные оценки по проблемам и результатам их решений.

В процессе принятия в соответствии с упрощенной процедурой 10-й Поправки к Приложению 17 стадия рассмотрения положений данной поправки, как таковая, была исключена из процесса создания САРПС, и новая редакция Приложения была сразу передана на рассмотрение Совету. На наш взгляд, данный случай является уникальным по своей сути, поскольку создает прецедент, не имевший места ранее, в процессе формирования мировых авиационных стандартов.

Принятие таким образом новой редакции столь важных для международной гражданской авиации САРПС явилось возможным, скорее всего, не в связи с тем, что ранее Договаривающиеся Государства были ознакомлены с первоначальной версией поправки, а потому, что актуальность существующей проблемы по борьбе с терроризмом на воздушном транспорте стала настолько насущной, что невведение в скором порядке жизненно необходимых для гражданской авиации положений об обеспечении авиационной безопасности могло бы привести к катастрофическим последствиям.

Однако при этом, в случае применения подобной ускоренной процедуры и в дальнейшем, было бы целесообразно использовать накопленный мировым сообществом опыт. Так, к примеру, можно было бы предусмотреть оговорку, позволяющую развитым государствам давать при возможности оценку САРПС в случае их принятия по упрощенным процедурам. При этом Совет должен был бы информировать заинтересованных субъектов за 30 дней о своих намерениях принять САРПС без консультаций с государствами. Это позволило бы государствам, желающим и способным повлиять на намерения Совета, запросить соответствующие документы.

Устойчивое совершенствование авиационной безопасности в течение более чем полувека явилось результатом постоянного и систематического совершенствования во всех областях авиации всеми членами мирового авиационного сообщества. В этом глобальном усилии роль ИКАО всегда заключалась в установлении международных стандартов для гражданской авиации, в помощи Договаривающимся Государствам в имплементации этих стандартов и процедур и в обеспечении общего руководства в содействии безопасному и упорядоченному развитию международной гражданской авиации. Однако результативность данных регламентов всецело зависела и зависит от их юридической силы и способности создавать должные последствия в регулируемой сфере общественных отношений.

Повышение значимости борьбы с терроризмом на воздушном транспорте на сегодняшний день заставляет мировое сообщество по-новому относиться к САРПС Приложений Чикагской конвенции 1944 г., касающихся вопросов обеспечения авиационной безопасности. Неподдельный интерес по-прежнему вызывает юридическая природа подобных САРПС и их международно-правовой статус на современном этапе. Принимая во внимание особенности процедуры принятия, особый интерес вызывает Приложение 17.

Все 18 приложений к Чикагской конвенции, неся в себе огромный инструктивный материал, к сожалению, не являются ее составной частью и соответственно не могут быть квалифицированы, в отличие от приложений ранее существовавшей Парижской конвенции воздушных передвижений 1919 г., в качестве международного договора. На наш взгляд, несмотря на то, что приложения не являются составной частью Чикагской конвенции, они, образуясь в соответствии с ее положениями (ст. 37), составляют огромную и неотделимую ее часть и представляют

собой «своеобразный смешанный вид источника права, обладающего чертами как договорной нормы, так и решения, принимаемого международной организацией».

Г. И. Тункин, анализируя юридическую природу авиационных регламентов, считает, что принятый международной организацией регламент «находится в том же положении, что и принятый международной организацией текст международного договора. Содержание норм уже окончательно определено. Но для того, чтобы нормы стали для государства обязательными, необходимо выражение его воли (ясно выраженное или молчаливое) признать эти нормы в качестве международно-правовых норм. Вывод состоит в том, что регламенты являются по своему существу международными договорами» [6].

Такой же позиции придерживаются Е. А. Шибаева и А.Н. Верещагин. Так, А.Н. Верещагин полагает, что «существо проблемы состоит в том, что технические регламенты, как разновидность международных договоров, приобретают обязывающую силу не на основе какой-то «законодательной власти» международной организации, а в результате согласования воли участвующих в правоотношении государств» [7].

Это утверждение вытекает из п.а ст. 90 Чикагской конвенции, в соответствии с которым «любое такое Приложение или любое изменение Приложения приобретут силу в течение трех месяцев после их направления Договаривающимся Государствам или по истечении такого более длительного срока, какой Совет может предписать, если только в это время большинство Договаривающихся Государств не заявит Совету о своем несогласии с ними».

Однако в силу разных причин государства не всегда уведомляют Совет о своем несогласии. Практика показывает, что ненаправление отклонений государствами не означает их согласия применять конкретный регламент. «Неуведомившее государство» не препятствует вступлению в силу регламента и его применению другими государствами», но одновременно не высказывает свою позицию в отношении его применения. В этой связи считается принципиально важным закрепление в вышеназванной ст. 90 положения об обязательном направлении Договаривающимся Государством Совету своей позиции по регламенту, даже если он является рекомендуемой практикой. Данная поправка сможет облегчить вопрос принятия решения о вступлении либо невступлении в силу авиационного регламента либо поправки к нему.

Другая ситуация складывается в части расхождения национальной практики государств со стандартом, устанавливаемым ИКАО. «Если же государства целиком соглашаются с таким стандартом, то это означает, что национальная практика данного государства не противоречит конкретному стандарту (исключение составляют случаи, когда государства рассчитывают до даты начала применения регламента провести необходимые мероприятия с тем, чтобы национальная практика «подтянулась» до его уровня). Более того, любое государство в любое время может заявить, что в силу изменения национальной практики (или не мотивируя вовсе) оно перестает соблюдать тот или иной стандарт, рекомендацию или же какое-либо Приложение в целом». Таким образом, авиационный регламент можно определить как технический (организационный, административный) норматив, определенное правило, которое не является автоматически обязательным для государств.

Делая объективное заключение из множества сложившихся точек зрения о правовой природе авиационных регламентов, можно сказать, что они представляют собой симбиоз технических, организационных и административных стандартов и правовых установлений, в результате которого образуется сложная юридико-техническая конструкция. Авиационные регламенты, как проявление регулирующей функции международной организации, являются согласованными правилами поведения, которые не могут стать нормами международного права до тех пор, пока не будут признаны государствами-участниками юридически обязательными.

Однако, при всем этом, в самой Конвенции отсутствует определение «авиационный регламент». Принимая во внимание, что все правила и процедуры в приложениях облекаются в форму либо стандарта, либо рекомендуемой практики, было бы целесообразно дать определение данным понятиям в самой Конвенции. Первое определение данным понятиям было дано в резо-

люции первой сессии Ассамблеи ИКАО (6-27 мая 1947 г.). За последующие годы данные определения практически не изменились и на сегодняшний день они выглядят следующим образом:

«Стандарт - любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам, единообразное применение которого считается необходимым для обеспечения безопасности или регулярности международной аэронавигации и которое будут соблюдать Договаривающиеся Государства согласно Конвенции; в случае невозможности соблюдения Стандарта Совету в обязательном порядке направляется уведомление в соответствии со статьей 38 Конвенции.

Рекомендуемая практика - любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам, единообразное применение которого признается желательным для обеспечения безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации и которое будут стремиться соблюдать Договаривающиеся Государства согласно Конвенции».

Анализируя вышесказанное, можно все же прийти к выводу, что Приложение 17, как впрочем и другие Приложения, по характеру обязательств и своему содержанию близки к международному договору. В связи с этим в ряде стран проводятся процедуры по его имплементации в национальное законодательство. Однако в этой сфере можно привести пример, который по своей значимости представляется нам еще более важным, нежели просто имплементация Приложения 17 отдельными государствами.

Так, с февраля 2004 г. Европейским агентством безопасности авиатransпортов (EASA) был введен режим обязательного контроля за соблюдением иностранными авиатранспортчиками европейских стандартов. Постановление № 2320/2002 Парламента и Совета Европейского союза от 16 декабря 2002 г. установило общие правила безопасности в области гражданской авиации. Главной задачей этого закона является установление и осуществление соответствующих мер Сообщества в целях защиты гражданской авиации от АНВ. Дополнительной целью является обеспечение базы для общего понимания положений Чикагской конвенции, в особенности 17 Приложения.

Постановление также предусмотрело средства достижения этих целей, которыми стали выработка общих основных (базовых) стандартов авиационной безопасности и выработка соответствующего согласованного механизма мониторинга. В соответствии с постановлением, цели должны быть достигнуты введением соответствующего обеспечения в сфере политики воздушного транспорта, устанавливающей общие базовые стандарты, основанные на действующих рекомендациях ЕКГА1, Док. 30. Данные стандарты, изложенные в приложении к Постановлению, по большому счету являются компиляцией наиболее значимых стандартов Приложения 17, которые таким образом с помощью Постановления в конечном итоге в свете своей общественной значимости приобрели обязательную силу для ряда государств.

В связи с вступлением в силу данного Постановления возникает вопрос, а что это даст? На наш взгляд, помимо проверки нормативной документации (одним из требований является представление иностранными авиатранспортчиками комплексных программ по авиационной безопасности) будет осуществляться контроль готовности авиакомпаний к действиям в нештатной ситуации.

Предполагается, что будут осуществляться проверки мероприятий и состояния авиационной безопасности с принятием соответствующих мер воздействия в случае выявления различного рода несоответствий и несоблюдений установленных требований, вплоть до прекращения полетов в страны Европы.

Очевидно, положения Постановления в скором времени существенно повлияют на гражданскую авиацию, в частности в Европейском регионе. Таким образом, мировые стандарты по обеспечению должного уровня авиационной безопасности (Приложение 17), не имея обязательной юридической силы, в действительности становятся обязательными для многих государств. Однако необязательность их применения ведет к тому, что общий уровень безопасно-

сти уменьшается, а это в свою очередь может привести к новым АНВ в деятельность гражданской авиации.

Поэтому в целях избежания новых актов терроризма стоит признать, что «наилучшим решением следует считать усиление в Чикагской конвенции наднационального элемента путем придания обязательной силы как можно большему числу регламентов ИКАО, чем это имеет место сегодня. Необходимо наделение Ассамблеи и Совета ИКАО правом принимать обязательные для государств-участников стандарты».

Принимая во внимание юридическую природу авиационных регламентов, стоит заметить, что не все они одинаковы по своему статусу. В этом плане можно согласиться с А.Г. Ляховым, который считает, что «Приложение 17 содержит не столько технические меры, сколько организационные и административные основы борьбы с незаконными актами, угрожающими безопасности гражданской авиации на государственном и межгосударственном уровне. Такой характер Приложения 17 отличает его от других Приложений к Чикагской конвенции». Принимая во внимание все вышесказанное, нам представляется целесообразным «поднять» статус норм этого документа до уровня международного договора.

При этом не возникнет необходимости в создании какого-нибудь нового документа. Приложение 17 по своей сути и содержанию отвечает большинству требований мирового сообщества в сфере создания международно-правовых норм по обеспечению должного уровня безопасности в области гражданской авиации. Однако при этом следует сделать оговорку, что обязательными положениями Приложения 17 будут являться только стандарты. Рекомендуемая же практика в силу своего правового статуса сможет по-прежнему служить в качестве ориентиров по дальнейшему совершенствованию мер авиационной безопасности. В случае изменения требований времени рекомендуемая практика сможет быть повышена по своему статусу до стандарта и, таким образом, сможет приобрести обязательную юридическую силу.

Говоря о борьбе с терроризмом на воздушном транспорте и о введении в этой связи унифицированных мировых стандартов, нельзя замыкаться только на Приложении 17. Необходимо отметить, что среди приложений к Чикагской конвенции существуют и другие стандарты, регламентирующие данную проблему. Так, стоит упомянуть о САРПС, содержащихся в Приложении 6 «Эксплуатация воздушных судов» и Приложении 8 «Летная годность воздушных судов».

На наш взгляд, существует только один способ повышения международно-правового статуса данных САРПС до уровня международного договора, который уже будет иметь обязательную юридическую силу для всех Договаривающихся Государств. Как уже было сказано, не все САРПС Чикагской конвенции схожи по своему правовому статусу. Так особняком стоят нормы, устанавливающие правила полетов над открытым морем. Ст. 12 Чикагской конвенции гласит, что «над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией». В данном случае «в отношении международных стандартов, касающихся регулирования полетов над открытым морем, если они приняты большинством государств в соответствии с положениями Конвенции, отдельные государства - члены ИКАО не могут заявить, что их национальная практика отклоняется от норм, установленных ИКАО, и обязаны в своей национальной практике руководствоваться только соответствующими стандартами ИКАО. Таким образом, возможное несогласие отдельных государств - членов ИКАО признать правила полетов над открытым морем, устанавливаемые ИКАО, не влияет на обязательность соблюдения такими государствами этих правил».

Принимая во внимание данную ситуацию, можно предположить, что введение в Чикагскую конвенцию статьи, аналогичной по смыслу содержанию ст. 12, но в области стандартов по обеспечению авиационной безопасности, сможет изменить статус Приложения 17.

Подобное направление работы по совершенствованию международного права в области борьбы с терроризмом на воздушном транспорте заслуживает особого внимания. Однако при рассмотрении данного вопроса следует согласиться с Н.И. Васильевым и Ю.Н. Малеевым, которые обращают внимание на следующий момент. Возможное нежелание отдельных государств

членов ИКАО признать устанавливаемые ИКАО правила полетов над открытым морем обязательными действительно не влияет на всеобщность применения таких правил, если большинство государств-членов ИКАО согласно с ними. Однако с точки зрения права международных договоров такое положение недопустимо, поскольку противоречит воле «несогласного» государства. Остается либо отнести указанные правила полетов над открытым морем к императивным отраслевым нормам, либо считать эти правила не «договором особого рода», а актами «административно-регламентационного характера» (по терминологии С. А. Малинина), которые для всех членов организации могут устанавливать обязательные правила поведения.

Помимо этого, в целях повышения уровня САРПС Приложений ИКАО, относящихся, в том числе, и к борьбе с терроризмом на воздушном транспорте, представляется целесообразным в статью 37 Конвенции о международной гражданской авиации добавить пункт следующего содержания: «актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации».

В заключение хотелось бы отметить, что вновь вводимые меры по защите гражданской авиации от различного рода АНВ должны быть введены без нанесения ущерба регулярности и эффективности осуществления полетов и в целом работы гражданской авиации, а также без ограничения положений по упрощению формальностей при осуществлении воздушных перевозок.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Проведенный анализ международных авиационных регламентов, регулирующих вопросы обеспечения авиационной безопасности, указывает на необходимость повышения их роли и статуса. В связи с этим представляется целесообразным «поднять» статус стандартов Приложений к Чикагской конвенции до уровня положений международного договора.

2. Предлагается ввести в Чикагскую конвенцию статью, аналогичную по смыслу содержания ст. 12, но касающуюся стандартов по обеспечению авиационной безопасности. Введение данной статьи будет способствовать повышению статуса стандартов Приложения 17.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о международной гражданской авиации. – Монреаль: ИКАО, Док.7300/8, Издание восьмое, 2000 г.
2. ICAO Update. ICAO to convene urgent ministerial conference to focus on strengthening aviation security // ICAO Journal, Vol. 56, No. 7, September 2001.
3. ICAO Update. Aviation Security Panel convenes urgent meeting // ICAO Journal, Vol. 56, No. 8, October 2001.
4. Annex 17 to the Chicago Convention - Security. Safeguarding International Civil Aviation against Acts of Unlawful Interference. – Montreal: ICAO, Seventh Edition, April 2002.
5. **Васильев Н.И., Малеев Ю.Н.** Технические регламенты в международном воздушном праве. // Советский ежегодник международного права, 1977. - М.: Наука, 1979.
6. **Тункин Г.И.** Теория международного права. – М.: «Международные отношения», 1970.
7. **Верещагин А.Н.** Юридическая природа и особенности технических норм в международном праве // Советский ежегодник международного права, 1971. - М.: Наука, 1973.
8. **Товмасын М. Д.** Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года): Дисс. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук. - М., 2001.
9. **Ляхов А.Г.** Международно-правовой принцип обеспечения безопасности гражданской авиации. – М.: Воздушный транспорт, 1989.

LAW NATURE AND PROBLEMS OF PRACTICAL WORK OF THE INTERNATIONAL AVIATION REGULATIONS, WHICH CONTROL THE WAYS OF AVIATION SAFETY AND SECURITY.

Pidzakov A.J., Malkova E.G.

The International Conventions are considered, the regulated procedures in the Aviation safety and security, its conditions and researchments. It is adopted by the analysis of the international aviation regulations and concrete recommendations.

Сведения об авторах

Пиджаков Александр Юрьевич, 1955 г.р., окончил ЛГУ (1980), заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права СПбГУГА, автор более 320 научных работ, область научных интересов – международное право.

Малькова Елена Геннадьевна, окончила СПбГУГА (2004), старший преподаватель кафедры транспортного права СПбГУГА, автор 15 научных работ, область научных интересов – воздушное право, транспортное право.