

Государства вступают в правоотношения по поводу самых разных аспектов использования воздушного пространства, но главным образом в целях осуществления и обеспечения международных полетов. Соответственно основная часть международно-правовых норм, регулирующих воздушные сообщения, определяет права и обязанности государств в области международной аэронавигации. Эту группу норм можно выделить в качестве обособленного целого – о международного аэронавигационного права, предмет которого составляют отношения между субъектами международного права по поводу осуществления и обеспечения международных полетов.

Международные отношения по аэронавигации подверглись правовой регламентации главным образом в связи с появлением и развитием международных воздушных сообщений. Вместе с тем международно-правовое регулирование аэронавигации осуществляется по поводу полетов любых, а не только самолетов, летательных аппаратов, поддерживаемых в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от земной поверхности. В связи с этим в современной теории международного права ведется полемика относительно допустимости распространения норм международного аэронавигационного права на полеты в воздушном пространстве космических транспортных кораблей многоразового использования. «Прагматики» утверждают, что международное аэронавигационное право такие полеты не регулирует. «В настоящее время, – отмечает, например, Е.П. Каменецкая, – господствует мнение, согласно которому, несмотря на то, что такие корабли совершают в воздушном пространстве полет и посадку как самолеты, они должны на всех стадиях полета рассматриваться в качестве космических объектов, и соответственно их правовой режим на всех этапах полета определяется нормами международного космического права...». [1]

С такой позицией вряд ли можно согласиться. Как показывает, в частности, практика эксплуатации космического транспортного корабля многоразового действия «Спейс шаттл», при общей, примерно получасовой, продолжительности возвращения корабля на Землю около 27 мин падает на полет со сверхзвуковой скоростью; расстояние же от входа в атмосферу до точки посадки составляет приблизительно 8 тыс. км; причем на любом участке исключается возможность вторжения корабля в воздушное пространство других государств. При отсутствии международного соглашения об установлении границы между воздушным и космическим пространством встает вопрос об обеспечении законных прав и интересов государств и их безопасности. Справедливо мнение А.И. Руднева и других авторов, что полеты кораблей многоразового действия на низких высотах в воздушном пространстве других государств без соответствующего разрешения «должны рассматриваться как нарушение их суверенитета». [2]

В данной ситуации государства должны исходить не из принципа космического, права о свободе полетов, а из такого принципа международного воздушного права, как уважение полного и исключительного суверенитета государств в своем воздушном пространстве. Вместе с тем при осуществлении полетов космических кораблей должны соблюдаться и другие принципы международного аэронавигационного права, в частности принцип согласования пролета закрытых зон и районов [3]. Очевидно, при решении вопроса о распространении этих принципов на полеты летательных аппаратов необходимо применять функциональный подход. Так, различные требования применяются к воздушным, с одной стороны, и космическим – с другой, судам, к находящейся на их борту документации. Поэтому нельзя согласиться с расширительным их толкованием и считать, что международное аэронавигационное право регулирует и отношения, связанные с использованием космических аппаратов, «даже если такие аппараты осуществляют

полеты в открытом космосе и если такая деятельность является продолжением деятельности в воздушном пространстве» [4]. Эта точка зрения высказывалась на заре космической эры, она не имела большого распространения в теории и к тому же, как справедливо отмечает американский юрист Д. Верплэйтс, опровергнута практикой развития новой отрасли – международным космическим правом [5].

Международное аэронавигационное право, будучи подотраслью международного воздушного права, тесно связано с двумя другими его подотраслями – международным авиатранспортным правом, предмет которого составляют отношения в области международных воздушных перевозок, и международным уголовным воздушным правом, направленным прежде всего на борьбу с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Остановимся подробнее на специфике источников международного аэронавигационного права, к которым относятся многосторонние и двухсторонние межправительственные соглашения и обычаи.

Многосторонние и двухсторонние межправительственные соглашения. Международно-правовое регулирование аэронавигации осуществляется прежде всего на основе Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г [6]. Ее можно разбить на четыре части: а) воздушная навигация; б) организация международной гражданской авиации (точнее – международная организация гражданской авиации, поскольку имеется в виду международный характер организации, а не авиации) (ИКАО); в) международный воздушный транспорт; г) заключительные положения.

Помимо Чикагской конвенции правовой статус воздушного пространства и воздухоплавания регламентирует целый ряд других, менее значимых в сравнении с ней многосторонних соглашений. Это, в частности, Соглашение о совместном финансировании некоторых видов аэронавигационного обслуживания в Исландии, Соглашение о совместном финансировании Северо-Атлантических океанских станций 1954 г. (утратило силу 30 июля 1975 г. и начало действовать новое Соглашение, разработанное при содействии Всемирной метеорологической организации).

Важное значение в международной аэронавигации имеют технические регламенты (стандарты и рекомендации), содержащиеся прежде всего в 18 приложениях к Чикагской конвенции и имеющие целью обеспечение единообразия правил международной аэронавигации. В отличие от приложений к Парижской конвенции 1919г., утвержденных одновременно с ней самой, стандарты и рекомендации приложений к Чикагской конвенции принимаются Советом ИКАО и представляются на рассмотрение государств-участников. Что касается рекомендаций (рекомендуемой практики), то их единообразное применение, как отмечается в каждом приложении, желательно. Относительно юридической природы регламентов в литературе высказывается несколько точек зрения. Согласно первой регламенты представляют собой результат законодательной деятельности ИКАО, выступающей при этом в роли международного парламента. Деятельность ИКАО, полагает, например, американский юрист Т. Бергентал, – «замечательный пример законодательства» [7]. Подобной позиции придерживаются также И. Деттер, Г. Дриод, Я. Карроз, Ф. Фридман [8]. Более осторожно высказываются Я. Шенкман, Бин Ченг и их сторонники, приписывая ИКАО квазизаконодательные функции [9].

В свое время Г.И. Тункин [10], Е.А. Шибаева [11], А.Н. Верещагин [12] и другие советские ученые [13] подвергли эту точку зрения справедливой критике. Регламенты международных организаций, подчеркивают они, по существу являются международными договорами, обязывающая сила которых основывается на согласовании воле участвующих государств, а не на «законодательной» или «квазизаконодательной» функции международной организации. Г.И. Тункин, например, приходит к выводу, что регламенты по сути дела, исходя из процесса создания норм международного права, можно рассматривать как международные договоры, ибо

регламент, принятый международной организацией, находится в том же положении, что и принятый международной организацией текст международного договора. [14] Что касается приложений к Чикагской конвенции, то здесь важно иметь в виду два обстоятельства. Во-первых, эти доводы справедливы по отношению не ко всем правилам приложений, а лишь к тем, которые содержатся в стандартах. Во-вторых, сам по себе текст стандартов, еще не вступивших в силу, разумеется, не является договором и не может претендовать на роль источника международного аэронавигационного права. Стандарт, обоснованно подчеркивает С.А. Малинин, представляет собой акт административно-регламентационного характера [15]. Совет ИКАО – не законодательный орган, поэтому чтобы принятые Советом примечания или поправки к стандартам были признаны в качестве международного договора, они должны быть одобрены каждым договаривающимся государством. «Государство, которое сочтет практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов или процедур либо приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с каким-либо международным стандартом или процедурой после изменения последних, либо которое сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом», правомочно поступать по собственному усмотрению. Одновременно оно обязано незамедлительно уведомить ИКАО «о различиях между его собственной практикой и той, которая установлена международным стандартом» (ст.38 Чикагской конвенции). «Любое Приложение и любая поправка к Приложению вступают в силу через три месяца после представления их Договаривающимся Государством либо по истечении более длительного периода времени, который может быть установлен Советом ИКАО, если в течение этого времени большинство Договаривающихся Государств не уведомят о своем несогласии с Советом» (ст.90 Чикагской конвенции). Следовательно, ИКАО через свой главный орган – Совет осуществляет не законодательную функцию, а принимает лишь текст будущего договора, стандарты которого после одобрения государствами становятся нормами международного аэронавигационного права.

Важное исключение составляют стандарты, регламентирующие международную аэронавигацию над открытым морем (ст.12 Конвенции). Если они приняты большинством государств в соответствии с постановлениями Конвенции, то отдельные государства – члены ИКАО не вправе заявлять, что их национальная практика отклоняется от стандартов, установленных ИКАО, и обязаны руководствоваться только ими.

Таким образом, по своей юридической природе стандарты являются разновидностью международно-правовых норм, нарушение которых для принявших их государств должно рассматриваться как международное правонарушение. Нельзя согласиться с авторами монографии «Актуальные вопросы международного воздушного права», полагающими, что норма стандарта приложения «не несет в себе никакой социальной направленности, если ее рассматривать изолированно, в отрыве от всей совокупности регулируемых этими принципами и нормами международных отношений» [16]. Во-первых, норма стандарта есть результат согласования воли принимающих ее государств. Конечно, государство по тем или иным причинам может посчитать неприемлемым одобрение этой нормы в качестве обязательной. Но в таком случае на основании ст.38 Конвенции оно обязано немедленно уведомить ИКАО о своем решении относительно дальнейшего соблюдения стандарта. Во-вторых, норма стандарта служит правилом поведения социальных общностей – субъектов международного права, и, следовательно, ей присуща та или иная социальная окраска.

Помимо приложений, содержащих 4500 стандартов и рекомендаций, существует два других вида документов ИКАО в области международной аэронавигации, которые не имеют статуса стандартов и рекомендаций, но их применение государствами

способствует безопасной и эффективной эксплуатации воздушного транспорта. Это – Правила аэронавигационного обслуживания (ПАНС), разрабатываемые на специализированных совещаниях ИКАО, и Дополнительные региональные процедуры (СУППС), разрабатываемые на его региональных совещаниях.

Решать на многосторонней основе весь спектр правовых проблем международной аэронавигации практически невозможно. Об этом свидетельствует опыт разработки и принятия как Парижской, так и Чикагской конвенций. По справедливому замечанию Э.Х. Аречаги, «провал попыток разрешить проблемы воздушной навигации на многосторонней основе неизбежно привел к необходимости заключения двухсторонних соглашений» о международных воздушных сообщениях [17]. *Такие соглашения, будучи важнейшим, элементом международного аэронавигационного права, создают реальные правовые предпосылки для осуществления международных полетов, способствуют установлению единой системы международных воздушных передвижений.* Наиболее ранние из них были заключены сразу после первой мировой войны. Как правило, они содержали основные положения Парижской конвенции относительно государств-участников, а также решали иные вопросы, отражающие интересы сторон.

По мере развития международных воздушных связей двухсторонние соглашения претерпевали изменения. Так, большинство государств уже в 30-е годы отказалось предоставить на своей территории национальный режим иностранным воздушным судам, главным образом из-за нежелания санкционировать внутригосударственные перевозки (каботаж). Был ограничен также режим безвредных полетов. Кроме того, за государствами места регистрации признавалось право выдачи регистрационных свидетельств, удостоверений о пригодности воздушных судов к полетам, свидетельств членов экипажей и других необходимых документов, признаваемых всеми государствами-участниками.

После второй мировой войны практика в данной сфере пошла по несколько иному пути. Юридическим основанием осуществления международной аэронавигации стало признаваться наличие специального разрешения либо иной санкции государства (ст.6 Чикагской конвенции). В двухсторонних соглашениях предусматривались разрешение и условия осуществления международных полетов. На Чикагской конференции 1944 г. был выработан типовой проект двухстороннего соглашения, который широко применялся в послевоенной практике международных воздушных сообщений. В 1959 г. в Страсбурге Европейская конференция гражданской авиации (ЕСАС) – постоянная межправительственная организация западно-европейских государств по вопросам координации воздушного транспорта, утвердила «Типовые положения административного и технического характера, рекомендованные для включения в соглашения о воздушных сообщениях государствам – участникам ЕСАС». Этот документ, по рекомендации ИКАО широко применяемый с начала 60-х годов, состоит из 13 статей. По сравнению с Чикагским типовым проектом в него введен ряд дополнительных положений, в частности, о согласовании тарифов, свободном переводе доходов от эксплуатации линий, порядке консультаций между ведомствами гражданской авиации. Кроме того, даются обновленные формулировки ряда положений соглашения Чикагского типа. Вместе с тем, как справедливо отмечает А.Н. Верещагин, в Страсбургском проекте принцип согласования не был распространен на такие важные условия эксплуатации договорных линий, как частота движения, объем перевозок, расписание [18].

В 1946 г. США и Великобритания заключили так называемое Бермудское соглашение о международных воздушных сообщениях, которое, как отмечалось в журнале «Бизнес Уик», послужило в качестве основы соглашений США почти со всеми государствами мира [19]. Это соглашение, включающее 14 статей, стало определенным позитивным шагом в регламентации международных сообщений. Вместе с тем оно явилось типичным примером несправедливого урегулирования межгосударственной деятельности в области

воздушных сообщений, поскольку устанавливало одностороннее преимущество более сильной авиационной державы, в данном случае США. В 1977 г. по требованию Великобритании соглашение было пересмотрено.

Обычай в международном аэронавигационном праве. Международное аэронавигационное право складывалось не только из договорных, но и обычных норм. Нельзя согласиться с имеющимся в литературе мнением, что обычай в области международной аэронавигации «занимает незначительное место... в отличие, например, от международного морского права» [20]. Как и в международном морском, в международном аэронавигационном праве, во-первых, не все отношения регулируются договором и, во-вторых, нет таких договоров, участниками которых были бы все государства.

Обычно-правовая норма порождается не только совместной практикой государств, но и признанием такой практики (*opinio juris*) в качестве обычной нормы. Вместе с тем в международном аэронавигационном праве обычай имеет видимую специфику. Здесь обычные нормы, как правило, существуют наряду с идентичными нормами, закрепленными конвенционно. Причем соответствующие положения обычного права обязательны для всех государств, а не только для участников конвенции. Комиссия международного права ООН подчеркнула в этой связи: «Принцип, или норма, обычного международного права может быть воплощена в двухстороннем или многостороннем соглашении, с тем чтобы в установленных пределах иметь силу конвенционной нормы для государств, являющихся сторонами соглашения, пока соглашение остается в силе; тем не менее они будут продолжать оставаться обязательными как принцип, или норма, международного обычного права для других государств» [21].

К обычным нормам, не подтвержденным в договорной практике, относятся, например, заявление ряда государств, в том числе СССР, определяющее пределы по высоте воздушного пространства [22], или не закрепленное ни в одном договоре право несанкционированного вторжения в пределы воздушного пространства судна, терпящего бедствие [23]. Вообще в международных отношениях в области аэронавигации обычай становится источником прав и обязанностей государств в тех редких областях, в которых по тем или иным причинам отсутствует договорное регулирование. Однако это скорее исключение из общей практики, для которой характерно существование обычных и договорных норм по одному и тому же вопросу. Это и понятно, так как международно-правовой обычай складывается в результате длительной практики поведения субъектов международного права. С другой стороны, проблемы воздушных сообщений требуют более оперативного, а следовательно, конвенционного разрешения, поскольку прогрессивное развитие международной аэронавигации помимо экономических и политических факторов в своей основе опирается на быстро меняющуюся техническую базу. Международному воздушному праву обычные нормы, которые предшествовали бы появлению нормы конвенционной, за редким исключением, не свойственны. Одно из таких исключений – признание принципа уважения суверенитета государств на воздушное пространство над своей территорией. Здесь, однако, необходимы некоторые пояснения. Как полагает Ю.Н. Малеев, «не вызывает сомнения, что до закрепления данного принципа в Парижской конвенции 1919 г. складывалась обычная международно-правовая норма аналогичного содержания. Последующее договорное закрепление данного принципа, в частности в Чикагской конвенции 1944 г., не снимает вопрос о его параллельном обычно-правовом существовании» [24]. С этим вряд ли можно согласиться.

Парижская и Чикагская конвенции закрепили не один и тот же принцип. В первой провозглашается суверенитет с одновременной возможностью безвредного пролета иностранного воздушного пространства, во второй – полный и исключительный суверенитет. Закрепление Парижской конвенцией принципа уважения суверенитета на воздушное пространство и возможности безвредного пролета иностранной территории

было следствием договорного закрепления сложившейся практики в большинстве стран-участниц Парижской конференции 1919 г. Еще в довоенный период на другой Парижской конференции (1910 г.) Россия и некоторые другие государства высказывались в пользу закрепления этого принципа в договорном порядке, подтверждая свою позицию введением соответствующих норм в национальное законодательство. Первая мировая война усилила этот обычно-правовой нормотворческий процесс, чему способствовало применение авиации в военных целях. Например, когда 8 сентября 1915 г. два германских воздушных судна нарушили границы Голландии и продолжали свой полет, несмотря на требование пойти на посадку, посол Голландии в Берлине направил германскому правительству ноту, в которой подчеркивалось, что «полет над территорией государства без разрешения противоречит принципу суверенитета...» [25].

Развитие авиации в послевоенный период и все более интенсивное применение ее на международных линиях объяснялось также получаемой при этом коммерческой выгодой, что, в свою очередь, способствовало появлению и распространению практики закрепления принципа уважения полного и исключительного суверенитета в воздушном пространстве. Однако вплоть до второй мировой войны как договорная практика (Парижская, Пан-Американская (1928 г.) конвенции, большинство двухсторонних соглашений), так и национальные законодательства свидетельствовали о значительном приоритете принципа уважения суверенитета в воздушном пространстве с возможностью мирного пролета, или, по выражению А. Амброзини, суверенитета – *suigeneris* [26]. И только в 1944г. на Чикагской конференции большинство государств высказалось в пользу принципа уважения полного и исключительного суверенитета. Его закреплению в договорном порядке в значительной степени способствовала возросшая эффективность военного применения авиации в период второй мировой войны, которая повлияла на развитие в послевоенный период идентичной практики государств, не присоединившихся к Чикагской конвенции.

В последнее время в западной доктрине международного права наблюдается тенденция к преувеличению влияния договорных положений на развитие обычного права. Так, А.Д. Амато считает, что принятие многосторонней конвенции уже само по себе (независимо от последующей практики государств) ведет к созданию обычной нормы, обязательной для всех членов международного сообщества [27]. Согласно же концепции «кристаллизации» обычного права, одним из родоначальников которой является Э.Х. Аречага, обычная норма, находящаяся в процессе становления и не достигшая полной зрелости, «кристаллизуется», т.е. превращается в юридическую норму в результате включения в многосторонний договор, принятый на международной конференции [28]. Отмеченные позиции вызывают возражения, по крайней мере применительно к международному аэронавигационному праву. В частности, практика принятия даже такого известного многостороннего соглашения, как Чикагская конвенция, показывает, что после вступления в силу ее правила не сделались обязательными для неприсоединившихся государств. Это и понятно. В данном случае процессы образования по одному и тому же вопросу обычной и договорной нормы не идентичны. Налицо два различных нормотворческих процесса. Если до заключения конвенции та или иная норма поведения, которой придерживались определенные государства в своей практике, не получила всеобщего признания, то включение ее в кодифицирующую конвенцию не может придать ей общеобязательный характер. В этой связи нельзя согласиться с позицией Г.М. Даниленко, который полагает, что в подобном случае конвенция «может быть одним из прецедентов, совокупность которых в определенных международным правом условиях может привести к созданию нормы общего обычного права [29], поскольку тем самым принижается значение договорных норм в правообразующем процессе.

Влияние как договорной, так и обычной нормы на правообразующий процесс неадекватно влиянию других прецедентов, ибо в отличие от них международно-правовая норма – уже один из регуляторов международных отношений. Чем шире круг ее участников, тем значимее ее воздействие на правообразующий процесс – и договорный, и обычный. При этом нельзя категорически утверждать, что договорная норма в таком процессе служит лишь прообразом нормы обычной. Например, Парижская конвенция 1919 г., долгое время не вступавшая в силу в основном из-за дискриминационных положений ст.5 и 32, тем не менее в значительной степени повлияла на образование обычных норм в международной аэронавигации, подтвержденных практикой государств (суверенитет на воздушное пространство, требования к воздушным судам и экипажам, правила полетов над государственной территорией и т.д.). Бесспорно также ее воздействие и на такие многосторонние соглашения, как Пан-Американская или Иbero-Американская (1926 г.) конвенции, не говоря уже о двухсторонних соглашениях. И в настоящее время двухсторонние соглашения во многом повторяют положения действующих многосторонних конвенций в области международной аэронавигации.

ССЫЛКИ

- [1]. Правовые проблемы полетов человека в космос/ Отв. ред. В.С. Верещетин. М., 1986. С.17.
- [2]. Там же. С.76.
- [3]. Подробнее см.: Дежкин В. Н. Правовое регулирование международной аэронавигации. М., 1989. С.37 и др.
- [4]. Verplaetse J. G. International Law in Vertical Space. NewYork, 1960. P.9.
- [5]. Ibid.
- [6]. Текст Конвенции см.: Международное воздушное право/Под ред. А.П. Мовчана. М., 1980. Кн.1. Прилож. 1 (в дальнейшем Чикагская конвенция).
- [7]. Актуальные вопросы международного воздушного права/ Под ред. А.С. Пирадова. М., 1963. С.68.
- [8]. Там же.
- [9]. Там же.
- [10]. Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С.120-121.
- [11]. Шибаева Е.А. Специализированные учреждения ООН. М., 1966. С.22-23,
- [12]. Актуальные вопросы международного воздушного права. С.68-69.
- [13]. Международное воздушное право. Кн.1. С.94-95.
- [14]. Тункин Г. И. Указ. Соч. С. 120-121.
- [15]. Малинин С.А. О правотворческой деятельности межгосударственных организаций// Советский ежегодник международного права. 1969. М., 1971, С.186.
- [16]. Актуальные вопросы международного воздушного права. С.69.
- [17]. Аре чага Э.Х. Современное международное право. М., 1983. С.363.
- [18]. Верещагин А.Н. Международное воздушное право (Проблемы международно-правового регулирования воздушных сообщений). М., 1966. С.45.
- [19]. BusinessWeek. 1976. 16. P.104.
- [20]. Международное воздушное право. Кн.1. С.87.
- [21]. Yearbook of the International Law Commission. 1950. Vol.2. P.368.
- [22]. Док. ООН А/АС, 105/С. 2/SR 392. P.5 (1983, apr. P.5).
- [23]. См., напр.: Международное воздушное право. Кн.1. С.80.
- [24]. Там же. С.88.
- [25]. Hackworth I.G. Digest of International Law. Washington, 1940. V. VII. P.551.
- [26]. Ambbrosini A. Corso di diritto aeronautico. Roma, 1933. P.66.
- [27]. American Journal of International Law. 1983. V.77. P.281-282.

[28]. А г е с h a g a Е. La costumbre como fuente del derecho internacional // Estudios de derecho international. Madrid, 1979. V. I. P.381.

[29]. Даниленко Г.М. Соотношение и взаимодействие международного договора и международного обычая//Советский ежегодник международного права. 1984. М., 1986. С.122.