

УДК [341.226+347.82] (075)

СООТНОШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1944 г. И ПЕКИНСКОЙ КОНВЕНЦИИ 2010 г. В ОБЛАСТИ НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Р. ЛУЛИ

В статье рассматривается вопрос, касающийся международно-правовой проблемы применения вооруженных сил для противодействия угрозам, исходящим от ненадлежащего использования гражданских воздушных судов, в частности, применение гражданских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов на территории государств (события 11 сентября 2001 г. в США). Доказывается необходимость принятия универсальных международно-правовых норм, регламентирующих действия государств по предотвращению и пресечению актов ненадлежащего использования гражданских воздушных судов.

Ключевые слова: гражданская авиация, противоправная деятельность, терроризм, применение силы (оружия), режим воздушного пространства, универсальные нормы международного права.

7 декабря 2014 г. исполнилось ровно 70 лет со дня подписания в Чикаго (США) основополагающего документа в области международного воздушного права – Конвенции о международной гражданской авиации (далее – Чикагская конвенция 1944 г.) [11], заменившей Конвенцию о регулировании воздушной навигации [7]. Многие юристы-международники называют Чикагскую конвенцию 1944 г. «кодексом международного воздушного права». По мнению бывшего Президента Совета Международной организации гражданской авиации (далее – ИКАО) доктора Ассада Котайта, Чикагская конвенция 1944 г. «это гибкий документ, который удовлетворяет весь спектр подходов к регламентации деятельности международной гражданской авиации» [12].

Составители Чикагской конвенции 1944 г. сумели аккумулировать в нее передовые правовые положения о регулировании деятельности международной гражданской авиации во всем мире, как считалось, «отныне и навсегда». В настоящее время к Чикагской конвенции 1944 г. присоединились 197 государств.

Несмотря на столь восторженную оценку данной Конвенции, ее содержание и применение постоянно изучаются учеными-правоведами многих государств на протяжении 70 лет, и многие их них считают, что Конвенция имеет недостатки. Так, например, Ю.Н. Малеев утверждает, что в основном это касается «сужения» предмета регулирования Конвенции вопросами деятельности только гражданской авиации (при интенсивной деятельности в воздушном пространстве государственной авиации, полетов космических аппаратов, баллистических и других ракет, шаров-зондов и т.п.) [3].

В частности, к тем положениям, вызывающим противоречивые мнения, относится содержание ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г. «Ненадлежащее использование гражданской авиации». Эта статья устанавливает, что «Каждое государство соглашается не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции».

Хотя данная статья не содержит перечня деяний, которые следует квалифицировать как акты ненадлежащего использования гражданской авиации, к ним принято относить: воздушное пиратство, шпионаж, перевозку грузов, изъятых из гражданского оборота (оружие, наркотические или психотропные вещества и др.).

Террористические атаки на США 11 сентября 2001 г. открыли новую страницу в «книге мировых злодеяний» – использование гражданских пассажирских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов [5]. Это послужило причиной для разработки под эгидой ИКАО проектов новых международных договоров. 10 сентября 2010 г. в Пекине (КНР)

были приняты Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (далее – Пекинская конвенция 2010 г.) [14] и Протокол, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Пекинский протокол 2010 г.). Данные правовые документы еще не вступили в силу, но под ними было сразу же поставлено 20 подписей и их количество увеличивается. Процесс ратификации данных документов идет надежными темпами.

Пекинская конвенция 2010 г. расширяет перечень деяний, относящихся к ненадлежащему использованию гражданской авиации, указывая таким образом на важность правовых положений ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г. Так, в п. 1 ст. 1 Пекинской Конвенции 2010 г., в частности, установлено, что «любое лицо совершает преступление, если это лицо незаконно и преднамеренно:

f) использует воздушное судно, находящееся в эксплуатации, с целью причинить смерть, серьезное увечье или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

g) высвобождает или выбрасывает с борта воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

h) использует против воздушного судна или на борту воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; и

i) выполняет перевозку, совершает действия, приводящие к перевозке, или способствует перевозке на борту воздушного судна:

- какого-либо взрывчатого вещества или радиоактивного материала, зная, что они предназначены для причинения или создания угрозы причинения, с условием или без такового, как это предусмотрено национальным законодательством, смерти или серьезного телесного повреждения, или ущерба с целью запугать население, или вынудить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие, или воздержаться от него; или

- любого оружия БХЯ, сознавая, что оно является оружием БХЯ, как определено в ст. 2; или

- любого исходного материала, специального расщепляющегося материала либо оборудования или материала, специально предназначенных или подготовленных для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала, сознавая, что они предназначены для использования в деятельности, связанной с ядерными взрывными устройствами, или в другой ядерной деятельности, не охватываемой гарантиями в соответствии с соглашением о гарантиях с Международным агентством по атомной энергии; или

- любого оборудования, материалов или программного обеспечения либо соответствующей технологии, которые вносят существенный вклад в проектирование, производство или доставку оружия БХЯ, без законного разрешения и с намерением использовать их для такой цели.

Деяния, перечисленные в п. 1(i) Пекинской конвенции 2010 г., и такие деяния, как воздушное пиратство, шпионаж, перевозка наемников, оружия, наркотических средств и т.п. на борту гражданских воздушных судов, не представляют непосредственной опасности для жизни людей и угрозы для объектов на земле и поэтому не требуют применения государством чрезвычайных мер (оружия и боевой техники). К таким противоправным деяниям применимы положения ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г., Приложения 2 к этой Конвенции и руководства ИКАО, касающиеся перехвата гражданских воздушных судов. То есть государство, режим воздушного пространства которого нарушается гражданским воздушным судном, не должно обязательно остаться беспомощным. Принцип суверенитета над воздушным пространством дает ему право действовать для того, чтобы остановить вторжение.

Государства могут применять силу против гражданских воздушных судов, действующих незаконно, при условии, что такие действия не угрожают безопасности этого судна. Поэтому

государства должны воздерживаться от применения оружия, чтобы уничтожить иностранное гражданское воздушное судно-нарушитель, но они могут на законных основаниях применять любые другие меры, направленные на прекращение нарушений, угрожающих безопасности государства. Принудительные меры могут включать перехват гражданских воздушных судов самолетами-истребителями, требовать прекращения полета и посадки на своей территории и даже открывать предупредительный огонь, когда воздушное судно отказывается выполнять указанные требования.

Государство должно осуществлять эти действия, избегая угрозы безопасности пассажиров гражданского воздушного судна. Согласно специальным рекомендациям Совета ИКАО, перехват гражданских воздушных судов осуществляется в качестве последнего средства, и должно быть ограничено идентификацией воздушного судна и предоставлением навигационного руководства, необходимого для обеспечения безопасности полета [11]. Таким образом, ИКАО призывает государства стандартизировать свои процедуры перехвата гражданских воздушных судов в целях обеспечения их безопасности.

Из смысла ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. можно предположить, что гражданское воздушное судно пользуется защитой до тех пор, пока оно действует в соответствии с целями гражданского воздушного транспорта.

Однако после 11 сентября 2001 г. для международного сообщества возникает вопрос: может ли принцип защиты гражданских воздушных судов оставаться абсолютным?

Расширяя список ненадлежащего использования гражданских воздушных судов деяниями, перечисленными в п. 1 (f, g, h) ст. 1 Пекинской конвенции 2010 г., мировое сообщество без сомнения признает возможность совершения подобных террористических актов, последствия которых даже трудно представить. Самые приблизительные расчеты показывают, что в результате указанных актов могут погибнуть от десятков до сотен тысяч человек. При этом нельзя не учитывать ужасающие размеры возможных экологических катастроф, которые неизбежно возникнут в результате таких террористических актов [1]. Исходя из положений Пекинской конвенции 2010 г., видно, что воздушные суда могут стать оружием массового уничтожения и способствовать развитию интернационального гипертерроризма. Поэтому возникает закономерный вопрос, может ли государство уничтожать пассажирские гражданские воздушные суда, преднамеренно используемые для целей, очевидно несовместимых с задачами гражданской авиации и представляющих очевидную угрозу жизни людей и объектам на земле. Такие ситуации предлагают чрезвычайный выбор между жизнью невинных пассажиров и возможным огромным ущербом вследствие наступления, например, экологической катастрофы, как было упомянуто выше. Действующее международное право ограничивает (но не запрещает) применение вооруженной силы против гражданских воздушных судов. Этот принцип, хотя и ограничивает осуществление суверенитета в воздушном пространстве государства, однако защищает пассажиров гражданского воздушного судна, являющегося оружием, используемым террористами. По-видимому, теперь государства могут расценивать воздушную террористическую атаку как основание для действий, предусмотренных Уставом ООН и прежде всего ст. 51 – «право на самооборону». Такая возможность предусмотрена и в ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. Данная статья всего лишь ограничивает, но не запрещает применения оружия. Она гласит: «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство должно воздержаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете, и что в случае перехвата, жизни людей на борту и безопасность воздушных судов не должны ставиться под угрозу» [10]. Слово «воздерживаться», по моему мнению, означает, что государства должны проявлять выдержку и терпение. Однако когда воздушное судно ставит под угрозу суверенитет государства над своим воздушным пространством, соответствующее государство может принять ряд принудительных мер, чтобы остановить нарушение, угрожающее жизни людей и безопасности объектов на его территории.

«Генеральная Ассамблея ООН решительно осуждает эти террористические акты как противоречащие основополагающим принципам гуманности, нормам поведения общества и как нарушение международного права; заявляет, что такие акты использования гражданских воздушных судов в качестве оружия уничтожения противоречат букве и духу Конвенции о международной гражданской авиации, и что такие акты и другие террористические акты с участием гражданской авиации, либо объектов гражданской авиации, составляют грубые нарушения норм международного права» [13].

Признавая терроризм как угрозу международному миру и безопасности в своих резолюциях 1368 и 1373, Совет Безопасности ООН официально признал право государств прибегнуть к самообороне в ответ на террористические акты [16; 17]. Из этого следует, что если воздушное судно используется в целях, противоречащих целям гражданской авиации, таких как терроризм, государство вправе применить вооруженные силы.

Самооборона предусматривает военный ответ на нападение, но она должна оставаться исключительным вариантом. Только реальное нападение может оправдать такое действие, как самооборона.

В случае террористического захвата гражданского самолета с целью уничтожить промышленный объект, содержащий опасные вещества, власти Франции могут приказать пилотам своих истребителей сбить самолет. Они принимают такое решение в целях защиты людей, за безопасность которых отвечают французские власти. Здесь появляется необходимость вооруженной защиты ввиду неизбежности и неотвратимости опасности, угрожающей стране. Террористическая угроза наступает, как только Правительство Франции считает воздушное судно импровизированным оружием, используемым с целью вызвать смерть или причинить значительный имущественный вред [9]. Это может относиться к коммерческой авиации, авиации общего назначения, управляемым и неуправляемым летательным аппаратам и тем более к беспилотникам.

Большинство теоретиков права выступают за ограничительное применение вооруженной силы: меры самообороны должны только остановить атаку и восстановить порядок, как он прежде существовал [15]. Поэтому действие государства должно ограничиться тем, что является необходимым для отражения нападения. Государство также должно придерживаться определенной соразмерности предпринятых мер. В ряде решений Международный Суд ООН подтвердил принцип, согласно которому самооборона подвергается двойственным условиям необходимости и соразмерности [15]. В случае угона самолета террористами правительство может приказать его уничтожить только с момента, когда лица, принимающие решение, с уверенностью пришли к выводу, что воздушное судно находится на грани совершения враждебного акта.

Например, если после предупредительных выстрелов, гражданское воздушное судно не реагирует на требования французских властей, Премьер-министр Франции, который отвечает за противовоздушную оборону, может приказать сбить его [10]. Согласно инструкции, действующей во Франции, уничтожение воздушного судна, представляющего собой серьезную угрозу, лежит в правовых рамках самообороны.

Согласно положениям Федерального закона Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. в случае, «если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных Сил Российской Федерации либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения» [8].

Тем не менее не все государства рассматривают применение силы в целях самообороны таким же образом. Германия дистанцировалась от других государств в этом вопросе, отвергая любое возможное уничтожение гражданского воздушного судна. 15 февраля 2006 г. Конституционный суд ФРГ постановил, что «сбить самолет, когда лица, не участвующие в совершении преступления находятся на борту, означало бы относиться к пассажирам и членам экипажа взятых в заложники, как к неодушевленным объектам и отчуждать жертвам неотъемлемые права, принадлежащие любому человеку. Давая приказ убивать их для того, чтобы спасти другие жизни, означало бы лишение прав последних. Ст. 1.1 Конституции ФРГ, которая гарантирует защиту человеческого достоинства, делает немыслимым намерение убивать людей в отчаянном положении на основе установленного законом разрешения» [6].

Французские, российские и немецкие примеры иллюстрируют дилемму, с которой сталкиваются правительства. Поскольку в подобных случаях воздушное судно является одновременно транспортным средством и импровизированным оружием, его уничтожение становится сложным выбором. Должна ли защита основных интересов государства, которым угрожает угнанный террористами самолет, иметь приоритет над сохранением жизней пассажиров?

Безопасность воздушного транспорта остается главным приоритетом мирового авиационного сообщества. Однако современные угрозы, связанные с воздушным терроризмом, заставляют скорректировать вопросы абсолютной неприкосновенности гражданской авиации. Действительно, жизнь пассажиров, взятых в заложники всегда должна иметь приоритет. Однако когда явные факты позволяют государству определить с уверенностью, что использование самолета террористами приведет к многочисленным человеческим жертвам, защита гражданских воздушных судов, закрепленная в ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г., не может применяться. С данного момента правовой статус воздушного судна изменяется из средства транспортировки в оружие массового поражения, как это установлено в ст. 1 Пекинской конвенции 2010 г. Этот сдвиг служит основанием для того, чтобы государства могли прибегнуть к применению вооруженной силы в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

В то же время «жизни людей не могут зависеть от субъективных воззрений лидеров различных стран на защиту суверенитета над воздушным пространством своих государств, а мировое сообщество в целом просто обязано определить в универсальных нормах международного права, кто и на каких основаниях может, а в некоторых случаях обязан отдать распоряжение о применении оружия против воздушных судов-нарушителей национального законодательства или международных договоров» [4, с. 123].

К сожалению, пока не существует международно-правовых норм, устанавливающих основания для применения государствами силы (оружия) в отношении, например, воздушных судов, используемых в качестве оружия для уничтожения людей и объектов, а также регламентирующих процедуры, которыми должны руководствоваться государства в целях предупреждения и пресечения преступлений, совершаемых посредством и против гражданских воздушных судов, находящихся в полете. Даже Пекинская конвенция 2010 г. устанавливает лишь порядок деятельности государств, направленный в основном на неизбежное и суровое уголовное наказание лиц, совершивших или пытавшихся совершить (или организовать совершение) преступление (включая террористический акт) против безопасности международной гражданской авиации. Иными словами, рассмотренная Конвенция начинает действовать после совершения преступления или попытки его совершения.

Согласно Лабордэ Ж.Н. и Тресо А. только «прочные юридические рамки позволяют гарантировать, что террористы никогда не будут иметь безопасного неба... для совершения террористических актов» [2]. С такой позицией нельзя не согласиться.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Травников А.И. Укрепление международного сотрудничества в сфере борьбы с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации // *Противодействие терроризму. Проблемы XXI - Counter-Terrorism*. 2011. № 1. С. 55-57.
2. Лабордэ Ж.П., Тресо А. Сотрудничество – важный аспект эффективной борьбы с терроризмом // *Журнал ИКАО*. 2006. № 1. С. 24-25.
3. Малеев Ю.Н. Воздушное пространство: основные конфликтные позиции государств / *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ*. М.: МГИМО-Университет, 2007. Т. 5. С. 120-137.
4. Травников А.И. Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность: монография. М., 2014. С. 71, 123.
5. Травников А.И. Международно-правовые проблемы борьбы с воздушным терроризмом // *Закон и право*. 2011. № 5. С. 104-107.
6. Anne S. Millet-Devalle. "Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux" [Laws on air safety and terrorism: Chronicles of international facts], *Revue générale de droit international public* 110, № 3 (2006): 689.
7. Giannini A. *Convenzione di parigi per il regolamento della navigazione aerea*. Roma, 1925. P. 73.
8. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.2006 г. №35-ФЗ в действующей редакции.
9. *Civil Aviation Code of France*, Art. L. 131-1.
10. Decree no. 75-930 (La Republique de France), 10 October 1975.
11. Doc 7300/9. Чикагская конвенция о международной гражданской авиации. Чикаго, 7 декабря 1944 г.
12. Doc 9644. Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем. Монреаль: ИКАО, 1994.
13. Doc 9848, VII-1. A33-1. Declaration on Misuse of Civil Aircraft as Weapons of Destruction and Other Terrorist Acts Involving Civil Aviation, ICAO Assembly Resolutions.
14. Doc 9960. Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation, signed at Beijing on 10 September 2010.
15. ICJ decision, 27 June 1986, sec. 194; and ICJ decision, 6 November 2003, Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Reports 2003, General Cause Book no. 90.
16. Security Council Resolution 1368, 12 September 2001, S/RES/1368 (2001).
17. Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan), S/RES/1373 (2001).

CORRELATION OF THE CHICAGO CONVENTION OF 1944 AND THE PEKING CONVENTION OF 2010 IN THE FIELD OF THE MISUSE OF CIVIL AIRCRAFT

Luli R.

The article considers the issue concerning the international legal problem of using armed forces to counter the threats posed by the misuse of civil aircraft, in particular, the use of civil aircraft as a weapon to kill people and destroy objects on the territory of States (the events of 11th September 2001 in the USA). It proves the need for universal international legal norms regulating the actions of States to prevent and suppress acts of the misuse of civil aircraft.

Keywords: civil aviation, illegal activity, terrorism, the use of force, regime of airspace, the universal norms of international law.

REFERENCES

1. Abashidze A.Kh., Solntsev A.M., Travnikov A.I. Ukreplenie mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere bor'by s nezakonnymi aktami v otnoshenii mezhdunarodnoj grazhdanskoy aviatsii. *Protivodeistvie ter-rorizmu. Problemy XXI*. 2011. № 1. Pp. 55-57. (In Russian).
2. Laborde Zh.P., Tresso A. Sotrudnichestvo – vazhnyj aspekt jeffektivnoj bor'by s terrorizmom. *Zhurnal IKAO*. 2006. № 1. Pp. 24-25. (In Russian).
3. Maleev Yu.N. Vozdushnoe prostranstvo: osnovnye konfliktnye pozitsii gosudarstv. *Prostranstvo i vremya v mirovoi politike i mezhdunarodnykh ot-nosheniyakh: materialy 4 Konventa RAMI*. M.: MGIMO. 2007. Vol. 5. Pp. 120-137. (In Russian).
4. Travnikov A.I. *Pravovoi rezhim vozdushnogo prostranstva. Aeronavigatsiya i bezopasnost'*: monografiya. M. 2014. Pp. 71, 123. (In Russian).
5. Travnikov A.I. Mezhdunarodno-pravovye problemy bor'by s vozdushnym terrorizmom. *Zakon i pravo*. M. 2011. № 5. Pp. 104-107. (In Russian).
6. Anne S. Millet-Devalle. "Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux"[Laws on air safety and terrorism: Chronicles of international facts], *Revue générale de droit international public* 110, № 3 (2006): 689.

7. **Giannini A.** Convenzione di parigi per il regolamento della navigazione aerea. Roma, 1925. P. 73.
8. *O protivodeistvii terrorizmu*: Federal'nyi zakon ot 06.03.2006 № 35. M. 2006. (In Russian).
9. *Civil Aviation Code of France*, Art. L. 131-1.
10. Decree no. 75-930 (La Republique de France), 10 October 1975.
11. **Doc 7300/9.** *Chikagskaya konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii*. Chicago 07.12.1944.
12. **Doc 9644.** *Doklad Vsemirnoi aviatransportnoi konferentsii po regulirovaniyu mezhdunarodnogo vozdušnogo transporta: segodnya i v budushchem*. Monreal. 1994.
13. **Doc 9848, VII-1. A33-1.** Declaration on Misuse of Civil Aircraft as Weapons of Destruction and Other Terrorist Acts Involving Civil Aviation, ICAO Assembly Resolutions.
14. **Doc 9960.** Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation, signed at Beijing on 10 September 2010.
15. ICJ decision, 27 June 1986, sec. 194; and ICJ decision, 6 November 2003, Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Reports 2003, General Cause Book no. 90.
16. Security Council Resolution 1368, 12 September 2001, S/RES/1368 (2001).
17. Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan), S/RES/1373 (2001).

Сведения об авторе

Лули Редион, 1986 г.р., окончил Российский университет дружбы народов (2012), аспирант Российского университета дружбы народов, автор 10 научных работ, область научных интересов – правовой режим воздушного пространства, безопасность полетов.