

Обеспечение безопасности деятельности международного воздушного права

Научно-технический прогресс XX века привел человечество к тому, что проблемы обеспечения безопасности за сравнительно короткий исторический промежуток времени вышли на первый план практически во всех сферах деятельности и стали насущной необходимостью.

Эта же проблема коснулась деятельности на воздушном транспорте, так как авиация сегодня - это один из самых массовых видов транспорта. Как только речь заходит об авиации, на первый план сразу выдвигается проблема обеспечения безопасности воздушного транспорта.

В середине прошлого века, когда в 1967 - 1968 гг. по Северной и Южной Америке, а затем и по всему миру прокатилась волна захватов и угонов воздушных судов, диверсий и шантажа, в авиации возникла новая проблема - воздушный терроризм. Мировое сообщество осознало надвигающуюся на воздушный транспорт опасность и начало адекватно реагировать на тенденцию роста случаев воздушного терроризма путем создания системы международно-правового обеспечения борьбы с терроризмом.

Безопасность на воздушном транспорте включает как минимум две составляющие - безопасность полетов и авиационную безопасность.

Изначально безопасность полетов согласно давно устоявшемуся мнению определялась способностью авиационно-транспортной системы обеспечить воздушные перевозки без угрозы для здоровья и жизни людей.

Обеспечение безопасности полетов воздушных судов является сложной комплексной проблемой, которую решают системно на всех этапах функционирования воздушного транспорта. Требования, предъявляемые к безопасности полетов, реализуются при создании воздушных судов, в процессе их эксплуатации, всех видах обеспечения полетов с учетом разнообразных факторов и связей, которые проявляются в процессе

выполнения полетов. Конкретно к предмету регулирования МВП можно отнести:

- полеты в суверенном воздушном пространстве государств в целях выполнения международных и национальных воздушных перевозок;
- полеты в международном воздушном пространстве в целях выполнения международных воздушных перевозок;
- сотрудничество государств в использовании воздушного пространства;
- режим воздушного пространства и безопасность воздушных перевозок;
- международно-правовую защиту воздушного пространства от загрязнения.

Из приведенного выше перечня видно, что правовой режим воздушного пространства и правовое регулирование отношений, возникающих в связи с деятельностью по обеспечению безопасности на воздушном транспорте, базируются как на принципах и нормах международного (публичного) права, так и на нормах национального (внутригосударственного) права. В этой связи следует отметить, что такое положение в ряде случаев создает определенные трудности при практическом применении норм МВП на территории различных государств, в том числе Российской Федерации.

Под источником МВП понимаются договор, обычай и вспомогательные источники, что вытекает из статьи 38 Статута Международного суда ООН. Основная регламентирующая роль в международном воздушном праве принадлежит договорам, обычаи занимают незначительное место.

Договором в международном праве принято считать соглашение, достигнутое и выраженное в юридической форме между субъектами международного права, о создании, изменении или прекращении конкретного правила в качестве нормы международного права.

В международном воздушном праве наиболее распространенными видами таких соглашений являются конвенции, соглашения, протокол конвенции и т.п.

Примером многостороннего договора может служить Чикагская конвенция о Международной гражданской авиации 1944 г., в которой участвуют почти все государства.

Заключение такого рода многосторонних договоров значительно упрощает процедуру единообразного создания и применения норм в национальном воздушном законодательстве различных государств в плане обеспечения безопасности воздушного транспорта.

В практике сотрудничества между государствами в сфере воздушного транспорта имеет место значительное число двусторонних соглашений по конкретным вопросам, касающимся только этих государств. Это, как правило, вопросы, связанные с регулированием воздушного движения в конкретном регионе, таможенными правилами, административными формальностями, техническим сотрудничеством и т.д.

К числу основных источников МВП можно также отнести договоры государства с международными организациями и региональные договоры и соглашения. К последним относятся, например, Документ Стокгольмской конференции по мерам доверия 1986 г., Конвенция Европейской организации гражданской авиации.

Сегодня важное значение в области обеспечения безопасности в гражданской авиации приобретают договоры между неправительственными организациями. К таким неправительственным организациям относится, например, Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА).

Акты, принимаемые международными неправительственными организациями, за исключением специально оговоренных случаев, по своей правовой силе являются рекомендательными и, как правило, распространяются только на членов этого международного объединения.

В качестве неблагоприятных последствий нарушения безопасности полетов воздушных судов в соответствии с международным воздушным правом могут иметь место следующие события: авиационное происшествие, инцидент, чрезвычайное происшествие, повреждение воздушного судна на земле.

Понятие авиационной безопасности связано с характеристикой защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

19 марта 1997 года был принят Воздушный кодекс Российской Федерации, в котором в развитие приложения N 17 к Чикагской конвенции впервые в нашей стране законодательно был закреплен термин "авиационная безопасность". Этим законом был устранен двойной стандарт безопасности для международных и воздушных линий, четко определены направления обеспечения авиационной безопасности, а именно:

- предотвращение доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома;
- охрана воздушных судов на стоянках в целях исключения возможности проникновения на воздушные суда посторонних лиц;
- исключение возможности незаконного провоза на воздушном судне оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, легковоспламеняющихся веществ и других опасных предметов, и веществ и введение особых мер предосторожности при разрешении их провоза;
- предполетный досмотр;
- реализация мер противодействия актам незаконного вмешательства в деятельность в области авиации и иных мер, в том числе мер, осуществляемых с участием правоохранительных органов.

Требования авиационной безопасности и порядок их выполнения должны быть установлены федеральными авиационными правилами, часть из которых в настоящий момент находятся в стадии разработки. Это касается прежде всего государственного регулирования деятельности служб

авиационной безопасности, проведения предполетного досмотра и разработки сертификационных требований к техническим средствам, которые используются в службах авиационной безопасности.

Проблема обеспечения безопасности воздушного транспорта возникла уже с первыми передвижениями в воздухе на воздушных шарах. Так, в первом международном договоре, заключенном между Германией и Австрией 2 ноября 1898 г., были урегулированы отношения, связанные с использованием воздушных шаров в военных целях, а также определялись условия полетов через границы военных пилотов воздушных шаров.

Следует отметить, что первоначально существовали две противоположные теории использования воздушного пространства различными государствами: "полной свободы воздуха" и "полного государственного суверенитета", и первые трудности, связанные с попытками урегулирования полетов над территориями отдельных государств и обеспечения при этом безопасности воздушного транспорта, были обусловлены наличием этих двух теорий.

Первый Международный воздушный кодекс, выработанный под эгидой созданного в 1909 году Международного юридического комитета авиации (МЮКА), был ориентирован на сторонников теории "свободы воздуха".

Однако по мере развития авиации все больше выявлялась несостоятельность этой теории, предусматривавшей возможность вторжения в воздушное пространство другого государства.

Одним из первых международных правовых актов, устанавливающих основы МВП, ориентированным на принцип суверенитета, была Парижская конвенция 1919 года. Впервые в Парижской конвенции была сделана попытка объединить принципы "полного суверенитета" и "свободы воздуха". Статья 1 определила, что "каждое государство имеет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства, расположенного над его территорией". Одновременно с этим в статье 2

признавалось право "мирного полета" иностранных воздушных судов над территориями других государств.

Многие государства признавали, что обеспечить эффективность и регулярность воздушных перевозок можно только на основе хорошей организации проектирования и изготовления воздушных судов, их летной и технической эксплуатации.

В свою очередь, решение этой задачи справедливо связано с унификацией требований к технологиям, процедурам эксплуатации гражданских воздушных судов и распространением этих требований на все государства, имеющие гражданские воздушные суда.

Это определило необходимость создания международных организаций, которые определяли общие для всех стран правила безопасной деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства.

Очень важной вехой в развитии МВП явилось создание на первом Конгрессе международного частного воздушного права в 1925 году Международного технического комитета юристов - экспертов по воздушному праву (СИТЕЖА), который просуществовал вплоть до создания ИКАО.

Роль этого Комитета в создании большинства международных конвенций и соглашений по гражданской авиации в этот период была чрезвычайно велика. Так, например, Международный технический комитет являлся разработчиком проекта Варшавской конвенции 1929 года, в котором впервые были заложены правовые основы регулирования поисковых и аварийно-спасательных работ, страхования, регистрации воздушного судна и пр., что также положительным образом сказалось на обеспечении безопасности и регулярности полетов.

В конце Второй мировой войны большинство государств пришло к выводу о необходимости разработки международно-правовых основ обеспечения безопасной деятельности гражданской авиации в послевоенный период.

Взамен Парижской конвенции 1919 года в декабре 1944 года была принята Конвенция о международной гражданской авиации. Это ознаменовало новый этап в дальнейшем развитии МВП, ориентированного на обеспечение безопасности полетов.

Сегодня действуют более 10 международных межправительственных авиационных организаций, которые играют ведущую роль в системе международного сотрудничества на мировом воздушном транспорте.

Главенствующее положение среди этих авиационных организаций по праву занимает Международная организация гражданской авиации (ИКАО), созданная в конце Второй мировой войны на основе Чикагской конвенции 1944 г. и официально начавшая действовать с апреля 1947 года.

Необходимо отметить, что вклад России в развитие воздушного права весьма значителен. Уже в дореволюционной России был принят ряд нормативных актов, касающихся использования воздушного пространства и обеспечения безопасности полетов. В первые годы советской власти в 1921 г. Совет Народных Комиссаров принимает Декрет о воздушных передвижениях - полный аналог по названию Международной конвенции 1919 г.

Дальнейшее правовое регулирование деятельности авиации и обеспечения безопасности полетов осуществлялось посредством принятия комплексных нормативных актов - воздушных кодексов, включая действующий сегодня Воздушный кодекс РФ 1997 г.

После вступления в ИКАО обозначился новый этап развития международного и национального воздушного права России. Он характеризуется созданием актов, регулирующих деятельность авиации и использования воздушного пространства, строго ориентированных на определенный вид деятельности или область применения. К актам, которые напрямую связаны с обеспечением безопасности воздушного транспорта, можно отнести Федеральные авиационные правила, Авиационные правила, Руководства и т.п.

В случае происшествия с воздушным судном, повлекшего смерть или серьезные телесные повреждения либо свидетельствующего о серьезном техническом дефекте воздушного судна или аэронавигационных средств, государство, на территории которого произошло происшествие, назначает расследование обстоятельств происшествия в соответствии с процедурой, которая может быть рекомендована ИКАО. Государству, в котором зарегистрировано воздушное судно, предоставляется возможность назначить наблюдателей для присутствия при расследовании, а государство, проводящее расследование, направляет этому государству отчет и заключение о расследовании.

В современности существует масса примеров проявления деятельности по обеспечению безопасности, вот один из них:

События 1983 г., когда в районе советского Дальнего Востока был сбит иностранный гражданский самолет, находившийся в воздушном пространстве СССР без разрешения, послужили основанием к принятию поправки 3 bis к Чикагской конвенции 1944 г. В соответствии с этой поправкой каждое государство имеет право требовать посадки в аэропорту иностранного гражданского воздушного судна, если оно совершает полет над его территорией без его разрешения. В случае перехвата нарушителя не должна ставиться под угрозу безопасность находящихся на борту лиц и безопасность воздушного судна.

Обязательства по авиационной безопасности и защите от актов незаконного вмешательства закреплены в Конвенции о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов (Токио, 14 сентября 1963 г.), Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.), Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971 г., Протоколе к ней 1988 г., а также в двусторонних международных договорах. Государства оказывают друг другу помощь в предотвращении незаконного захвата гражданских воздушных судов и других незаконных актов,

направленных против безопасности таких воздушных судов, их пассажиров и экипажей, аэропортов и аэронавигационных средств, а также любой другой угрозы безопасности гражданской авиации. Государство может потребовать от эксплуатантов воздушных судов соблюдения требований по авиационной безопасности, регулирующих въезд, выезд и нахождение в пределах территории другого государства.

Государства обеспечивают применение надлежащих мер в пределах территории ее государства для защиты воздушных судов и проверки пассажиров, экипажа, ручной клади, багажа, груза и бортовых запасов до и во время посадки или погрузки.

В случае, если имеет место инцидент или угроза инцидента, связанного с незаконным захватом гражданских воздушных судов или с другими незаконными актами, направленными против безопасности воздушных судов, их пассажиров и экипажа, аэропортов или аэронавигационных средств государства предоставляют друг другу связь и другие меры в целях пресечения такого инцидента.

Таким образом, безопасность выполнения полетов определяется не только состоянием функциональных систем самого воздушного судна, но также всеми элементами авиационно-транспортной системы и условиями среды, в которых выполняются полеты. Также, одним из приоритетных направлений обеспечения авиационной безопасности на современном этапе является создание адекватного нормативно-правового обеспечения этого вида деятельности.

Воздушный терроризм – это угон воздушного судна и иное преступное вмешательство в деятельность гражданской авиации.

Эта форма терроризма (угон, взрыв воздушных судов) приводит к значительным человеческим жертвам и привлекает к себе внимание средств массовой информации. Этим объясняется то, что значительная часть террористических актов составляют захваты, угоны, уничтожения

воздушных судов и иные посягательства на безопасность гражданской авиации.

Эта форма терроризма больше известна под названием “воздушный терроризм”, “воздушное пиратство”, “воздушный бандитизм”. Эти термины не являются юридическими понятиями, и ни один из них законодательно не закреплен в международно-правовых актах.

По своей объективной стороне рассматриваемая форма терроризма складывается из захвата, угона воздушных судов, а также иного незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации. Под захватом понимается насильственное овладение воздушным судном, находящимся на земле. Цель его заключается в последующем угоне воздушного судна.

Террористы захватывают судно путем нападения на лиц, охраняющих его на земле, или нападения на экипаж во время полета. Последний вариант применяется наиболее часто. Причем, контроль над управлением воздушным судном, находящимся в полете, с целью последующего изменения его курса устанавливается путем применения насилия (или угрозы насилия) как по отношению к экипажу, так и по отношению к пассажирам.

Не менее опасным проявлением этой формы терроризма являются деяния, охватываемые понятием “иное незаконное вмешательство в деятельность гражданской авиации”: взрывы воздушных судов, находящихся в полете или на земле, передача на борт самолета ложных сигналов от используемого в преступных целях радиомаяка.

Воздушный терроризм стал более значительным по масштабам и драматическим по своему итогу, о чем свидетельствуют факты:

- 18 ноября 1983 года во время полета самолета Ту-134А, следовавшего по маршруту Тбилиси – Батуми – Киев -Ленинград с 57 пассажирами и 7 членами экипажа на борту, группа вооруженных преступников смертельно ранила бортмеханика и заместителя начальника лётно-штурманского отдела Управления гражданской авиации Грузинской ССР и потребовала изменить курс, посадить самолет в Турции. Командир экипажа самолета не подчинился

требованию преступников и произвел посадку в Тбилиси. Преступники захватили пассажиров в качестве заложников и настаивали на выполнении ранее выдвинутых требований. Итогом трагедии стало несколько убитых и раненых;

- 22 июля 1985 года на борту летевшего над Ирландским морем "Боинга-747" индийской авиакомпании взорвалась бомба. Погибли 329 пассажиров;

- 21 декабря 1988 года над городом Локкерби (Шотландия) был взорван самолет авиакомпании Pan American, летевший из Лондона в Нью-Йорк. Погибли 256 пассажиров и 11 человек на земле;

- 24 декабря 1994 г. алжирские экстремисты захватили аэробус "Эр-Франс" в аэропорту Алжира. Из 239 человек, находившихся на борту, трое пассажиров были убиты;

- апрель 1999 лайнер Ту-154 компании "Внуковские авиалинии" захватили чеченские бандиты братья Арсаевы и Дени Магомердзаев;

- террористический акт 11 сентября 2001 года - серия координированных самоубийственных террористических атак, произошедших в Соединенных Штатах Америки. Помимо 19 террористов, в результате атак погибли 2974 человека, ещё 24 пропали без вести;

- один из самых драматичных случаев захвата самолетов в Турции произошел 15 марта 2001 года. Вскоре после вылета из Стамбула чеченские террористы объявили об угоне российского Ту-154, совершавшего рейс в Москву, со 162 пассажирами и 12 членами экипажа на борту.

В последние десятилетия воздушный терроризм был одним из самых распространенных видов террористических актов. К нему прибегали сторонники самых разных политических и религиозных идей (японская «Рэнго Сэгикун», исламская «Аль-Каида» и палестинская «Черный сентябрь», а также множество других террористических организаций) [12, С.257].

Год	Общее количество терактов	Теракты на ВС
2010	20	1
2011	24	2
2012	11	3
2013	17	1
2014	14	2
2015	34	4
2016	26	4

Так, исходя из данных таблицы можно сделать вывод, что такие случаи в мире происходят каждый год и неоднократно, что приводит к огромному количеству жертв. За последние 6 лет число погибших от данного вида терроризма составляет примерно 1200 человек.

Самый крупный в мире теракт в воздухе произошел недавно – 31 октября 2015 году в небе над Египтом. В процессе полета на борту лайнера сработало взрывное самодельное устройство. Всего погибло 224 человека. После этой трагедии Росавиация приостановила с 6 ноября регулярные, транзитные и чартерные пассажирские рейсы в Египет. Ответственность за теракт взяла на себя группировка синайского вилайята (провинции) запрещенного «Исламского государства» (ИГ) в России.

Еще одним примером террористического акта может служить случай с самолетом А321 над Могадишо, Сомали, 2 февраля 2016 года, на борту которого сработало взрывное устройство террориста-смертника, и взрыв образовал дыру в фюзеляже лайнера, произошла разгерметизация. Пилотам удалось посадить самолёт в аэропорту Могадишо.

В борьбе с международным терроризмом не последнее место по важности занимает проблема противодействия воздушному терроризму, приобретающему ныне более скрытый и изощренный характер. Версий актов воздушного терроризма выдвигается много, но в качестве ключевых можно выделить две:

- первая, так называемая идеологическая - угон самолетов с пассажирами на борту и последующим выдвижением политических или иных требований в обмен на жизнь заложников;

- вторая - «ударная» - с использованием самолетов как оружия, когда угрозе уничтожения подвергаются важные объекты государства.

Сегодня правоохранительные органы, спецслужбы и других органы государственной власти, ведут борьбу с терроризмом главным образом в аэропортах и на аэродромах. Они осуществляют паспортный контроль пассажиров, досмотр перевозимых грузов, препятствуют доступу подозрительных лиц на борт самолетов, а также выполняют ряд других профилактических и охранных функций. Усилиями этих структур задерживается и обезвреживается немало террористов. Однако важно отметить, что воздушный транспорт еще слабо защищен от террористов. Применяемые средства контроля в своем развитии не поспевают за их ухищрениями и не способны надежно выявлять запрещенные к перевозкам грузы. Кроме того, отсутствуют средства помощи экипажам с земли в случаях захвата самолетов. Сложность проблемы состоит и в том, что террористы могут не только захватывать многотонные лайнеры в крупных аэропортах, но и угонять любые летательные аппараты с аэродромов и частных площадок акционерных компаний. При такой высокой неопределенности угроз и намерений террористов, трудно пресечь попытки угона самолета и просто узнать о начале теракта.

Еще одна сложность проблемы, заключается в информационно-психологическом вопросе: противоборство с воздушным терроризмом рассматривается как борьба умов, как процесс двусторонний, как обоюдоострое оружие. Оценивая воздействие на государственные власти и население терактов в воздухе и с воздуха, где создается большой пространственный эффект, видные психологи единодушно утверждают, что такие действия вызывают чувство безысходности, даже паники, быстро снижая возможность оказания сопротивления. По их мнению, даже сама

угроза подобных терактов уже ведет к дестабилизации обстановки в обществе, а это и является основной задачей исламских фанатиков. Вот почему террористы пытаются добиться своей цели без осуществления самих терактов. В данном случае угроза страшнее исполнения.

Военные обозреватели многих СМИ считают, что трезво оценивать обстановку в подобных экстремальных ситуациях власти и широкая общественность мира еще не готовы, равно как и противостоять веками складывавшейся мусульманской идеологии. Еще одним упущением в этом направлении считается недостаточное внимание, уделяемое информационно-психологическому воздействию на самих террористов в захваченных ими самолетах.

Президент РФ Владимир Путин подписал федеральный закон "О противодействии терроризму". Закон, концепция которого была разработана после серии терактов в России в 2004 году, заменил действующий с 1998 года федеральный закон "О борьбе с терроризмом". Подразделения ПВО разрешено сбивать самолеты, захваченные террористами. Однако введено несколько степеней проверки информации о захвате авиалайнеров. Решение о ликвидации самолета может быть принято только в том случае, если возникнет реальная угроза его направления террористами "для удара по каким-то жизненно важным объектам либо по местам массового скопления людей". Но все-таки, противодействие воздушному терроризму опирается на слабую нормативно-правовую базу. Конечно, абсолютная безопасность невозможна. Авиакомпании анализируют террористические акты и учатся их предотвращать, но и террористы не стоят на месте, отыскивая слабые места авиационного транспорта.

В заключении можно отметить, что сейчас терроризм является одной из глобальных проблем человечества, так как посягает на наиболее значимые государственные и общечеловеческие ценности. Современная политика борьбы с терроризмом заставляет по-новому оценивать вопросы национальной безопасности и международного сотрудничества в этой сфере.

Противодействие воздушному терроризму опирается на слабую нормативно-правовую базу. Концепция борьбы с незаконным захватом воздушных судов, пока недостаточно четко определяет меры по недопущению подозрительных лиц в аэропорты, на борт воздушных судов, механизмы взаимодействия силовых структур, а главное, нет еще ясности в определении полномочий различных инстанций, в особенности конкретного права прерывать полеты воздушных судов, принуждать к посадке или поражать их огневыми средствами.