
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ АКТАМ НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ)

Р. Лули

Кафедра международного права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается вопрос, касающийся международно-правовой проблемы применения вооруженных сил для противодействия угрозам, исходящим от ненадлежащего использования гражданских воздушных судов. Актуальность данной проблемы связана с возникновением новой общемировой угрозы со стороны террористических организаций, выражающейся в применении гражданских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов на территории государств, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе. Свидетельством этому являются события 11 сентября 2001 г. в США, связанные с террористической атакой на американские города, приведшей к огромным человеческим жертвам и разрушениям дорогостоящих сооружений. Подтверждением возможности повторения аналогичных событий является принятие в 2010 г. Пекинской конвенции, в диспозициях которой предусматриваются подобные действия. Доказывается необходимость принятия универсальных международно-правовых норм, регламентирующих действия государств по предотвращению и пресечению актов ненадлежащего использования гражданских воздушных судов.

Ключевые слова: гражданские воздушные суда, противоправная деятельность, терроризм, суверенные права государств, применение силы, универсальные нормы международного права.

Международно-правовым проблемам ненадлежащего использования гражданской авиации посвящены положения ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г.: «Каждое договаривающееся государство соглашается не использовать гражданскую авиацию для каких-либо целей, 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, перевозку грузов, изъятых из гражданского оборота (оружие, наркотические или психотропные вещества и др.). Указанные деяния 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).

Однако события, произошедшие в США 11 сентября 2001 г., поднимают вопрос о мерах защиты, которые государства могут разумно применить в случае использования гражданских воздушных судов в противоправных целях. То есть в рамках какой международно-правовой базы могут действовать государства, когда возникают террористические угрозы с использованием гражданских воздушных судов в качестве оружия, для уничтожения людей и объектов. Такие

угрозы, в частности, указаны в диспозициях статей Пекинской конвенции [7], принятой в 2010 г. в связи с событиями 11 сентября 2001 г. В Конвенции государства признают преступлениями следующие деяния:

– использование воздушного судна, находящееся в эксплуатации, с целью причинить смерть, серьезное увечье или значительный ущерб имуществу или окружающей среде;

– высвобождение и выбрасывание с борта воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любого оружия БХЯ (биологического, химического, ядерного) или взрывчатых, радиоактивных или аналогичных веществ таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде.

Таким образом, 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 Конвенции, 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 чрезвычайно сложный выбор между жизнью невинных пассажиров и возможным огромным ущербом в следствие наступления, например, экологической катастрофы, как было упомянуто выше. Действующее международное право ограничивает (но не запрещает) применение вооруженной силы против гражданских воздушных судов.

Статья 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. 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» [6]. Слово «воздерживаться», по нашему мнению, означает что государства должны проявлять выдержку и терпение. Однако когда воздушное судно ставит под угрозу суверенитет государства в отношении своего воздушного пространства, это государство может принять ряд принудительных мер, чтобы остановить нарушение, угрожающее жизни людей и безопасности объектов на его территории.

Чикагская конвенция 1944 г. (ст. 1) устанавливает, что «договаривающиеся государства признают, что каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своей территорией».

Государства, воздушное пространство которого нарушается гражданским воздушным судном, не должно обязательно остаться беспомощным. Принцип

суверенитета над воздушным пространством дает ему право действовать для того, чтобы остановить вторжение.

Любой несанкционированный полет представляет собой неуважение суверенитета соответствующего государства, что подтверждается и Международным Судом ООН: «Принцип уважения территориального суверенитета также непосредственно нарушается несанкционированным облетом территории государства воздушными судами, принадлежащими правительству другого государства» [8].

Положения статьи 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. закрепляют то, 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? По-видимому, теперь государства могут расценивать воздушную террористическую атаку как основание для действий, предусмотренных Уставом ООН и прежде всего ст. 51 — «Право на самооборону».

Положения ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. содержат исключение относительно принципа неприменения вооруженной силы в случае, когда действия гражданского воздушного судна подпадают под действие ст. 51 Устава ООН, которая предусматривает право на самооборону при вооруженном нападении. Считаясь естественным правом государств, самооборона разрешает использование вооруженной силы в ответ на нападение.

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 [9; 10]. Из этого следует, что если воздушное судно используется в целях, противоречащих целям гражданской авиации, таких как терроризм, государство вправе применить вооруженные силы.

Например, 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. Применение вооруженной силы допускается, но возможно только после того, как другие принудительные меры были исчерпаны. Применение силы должно быть последним средством для нейтрализации террористической угрозы. Террористическая угроза наступает, как только правительство считает воздушное судно импровизированным оружием, используемым с целью вызвать смерть или причинить значительный имущественный вред. Это может относиться к коммерческой авиации, авиации общего назначения, управляемым и неуправляемым летательным аппаратам и тем более к беспилотникам.

Только некоторые теоретики права считают, что вооруженные силы государства должны преследовать злоумышленника, пока они не уничтожат его.

Большинство же выступают за ограничительное применение вооруженной силы: меры самообороны должны только остановить атаку и восстановить порядок, как он прежде существовал [8]. Поэтому действие государства должно ограничиться тем, что является необходимым для отражения нападения.

В ряде решений Международный Суд ООН подтвердил принцип, согласно которому самооборона подвергается двойственным условиям необходимости и соразмерности [8]. В случае угона самолета террористами правительство может приказывать 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 приказывать сбить его [5]. 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 [3]. В тех случаях, когда «имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения» [3].

Особого внимания заслуживает ст. 35 Федерального закона «О государственной границе Российской Федерации», устанавливающая порядок применения оружия и боевой техники при защите воздушной границы РФ. Эта статья предусматривает возможность применения оружия и боевой техники при отражении вооруженного вторжения в воздушное пространство РФ, для предотвращения угона воздушных судов за границу, в ответ на применение силы воздушными судами-нарушителями, а также в случаях, когда прекращение нарушения не может быть осуществлено другими средствами.

Вместе с тем данная статья обязывает, чтобы применению оружия предшествовало ясно выраженное предупреждение о намерении его применить, включая предупредительные выстрелы. Наряду с этим статья запрещает применять оружие и боевую технику в отношении воздушных судов с пассажирами на борту. По мнению А.И. Травникова, видимо, такое запрещение распространяется только на гражданские коммерческие суда гражданской авиации [2. С. 71].

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 в Карлсруэ 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. Статья 1.1 Конституции ФРГ, которая гарантирует защиту человеческого достоинства, делает немыслимым намерение убивать людей в отчаянном положении на основе установленного законом разрешения» [4].

Кроме того, Конституция ФРГ исключает какое-либо вмешательство со стороны военнослужащих на территории Германии, за исключением помощи в случае стихийного бедствия или крупной аварии, и запрещает применение оружия. Немецкие власти не считают действия против агрессивного гражданского воздушного судна актом антитеррористической обороны, а относят их к внутренней безопасности, в котором военные не могут принимать участие.

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. Этот сдвиг служит основанием для того, чтобы государства могли прибегнуть к применению вооруженной силы в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

В тоже время «жизни людей не могут зависеть от субъективных воззрений лидеров различных стран на защиту суверенитета над воздушным пространст-

вом 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» [2. С. 123].

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.
- [2] *Травников А.И.* Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность: монография. — М., 2014.
- [3] Федеральный закон «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164931.
- [4] *Anne S. Millet-Devalle.* Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux // *Revue générale de droit international public* 110, no. 3 (2006): 689.
- [5] Decree no. 75-930 concerning air defense and conventional air operations conducted above and from the home territory (La République de France) // *Official Journal*, 14 October 1975 (consolidated text of 5 February 2004).
- [6] Doc. ICAO 7300/9.
- [7] Doc ICAO 9960.
- [8] 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.
- [9] Security Council Resolution 1368, 12 September 2001 // UN Doc. S/RES/1368 (2001).
- [10] Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan) // UN Doc. S/RES/1373 (2001).

COUNTERING ACTS OF MISUSE OF CIVIL AVIATION (INTERNATIONAL LEGAL PROBLEMS)

R. Luli

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article considers the issue concerning the international legal problem of using armed forces to counter the threats posed by the misuse of civil aircrafts. The relevance of this problem is related to the emergence of a new global threat posed by terrorist organizations, which is expressed in the use of civil aircraft as a weapon to kill people and destroy objects on the territory of the States, in the exclusive economic zone and continental shelf. The proof of this are the events of 11 September 2001 in the United States related to the terrorist attack on American cities that led to the massive loss of life and destruction of expensive facilities. Confirmation of the possibility of the recurrence of such events is the adoption in 2010 of the Beijing Convention, which dispositions foresee such actions. This article proves the ne-

cessity of the adoption of the universal legal rules governing the actions of states to prevent and suppress acts of misuse of civil aircraft.

Key words: civil aircraft, illegal activity, terrorism, sovereign rights of States, use of force, universal norms of international law.

REFERENCES

- [1] *Abashidze A.H., Solncev A.M., Travnikov A.I.* Ukreplenie mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere bor'by s nezakonnymi aktami v otnoshenii mezhdunarodnoj grazhdanskoj aviacii // *Protivodejstvie terrorizmu. Problemy XXI — Counter-Terrorism.* — 2011. — № 1.
- [2] *Travnikov A.I.* Pravovoj rezhim vozdushnogo prostranstva. Ajeronavigacija i bezopasnost': monografija. — Moscow, 2014.
- [3] Federal'nyj zakon «O protivodejstvii terrorizmu» ot 6 marta 2006 g. № 35-FZ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164931.
- [4] *Anne S. Millet-Devalle.* Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux // *Revue générale de droit international public* 110, no. 3 (2006): 689.
- [5] Decree no. 75-930 concerning air defense and conventional air operations conducted above and from the home territory (La Republique de France) // *Official Journal*, 14 October 1975 (consolidated text of 5 February 2004).
- [6] Doc. ICAO 7300/9. Convention on international civil aviation, 10 December 1944.
- [7] Doc ICAO 9960. Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation, signed at Beijing on 10 September 2010.
- [8] 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.
- [9] Security Council Resolution 1368, 12 September 2001 // UN Doc. S/RES/1368 (2001).
- [10] Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan) // UN Doc. S/RES/1373 (2001).