

КОНВЕНЦИИ О БОРЬБЕ С АКТАМИ НЕЗАКОННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЮРИСДИКЦИИ

Анастасия Конюхова*

В статье проанализированы юрисдикционные положения Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 1970 г.) и Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, (Монреаль, 1971 г.), практическая эффективность данных документов, а также изменения, внесенные в них в 2010 г. в контексте актуальных проблем международного сотрудничества в сфере безопасности воздушного транспорта.

Проблема защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (далее - АНВ) приобрела актуальность еще в 1960-х годах, а после ряда диверсий на международном воздушном транспорте, имевших место в начале XXI века, в том числе преступлений 11 сентября 2001 г., когда погибли граждане более 70 государств, стала одной из ключевых проблем международного сотрудничества в сфере безопасности международного воздушного транспорта.

Правовому регулированию наиболее распространенных видов АНВ – таких, как незаконный захват воздушного судна, а также некоторые другие акты, совершаемые как на борту воздушного судна, так и на земле, которые могут угрожать безопасности гражданской авиации, посвящены два действующих международных договора: Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.) [4] (далее – «Гаагская конвенция 1970 г.») и Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.) [5] (далее – «Монреальская конвенция 1971 г.») (в редакции Протокола о борьбе с незаконными актами насилия в

аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (Монреаль, 24 февраля 1988 г.) [6] (далее – «Монреальский протокол 1988 г.») (1).

Следует отметить, что вопросы юрисдикции государств являются одними из главных в данных конвенциях, поскольку от решения именно юрисдикционных пробелов и коллизий и установления правил сотрудничества государств в области правовой помощи друг другу зависит возможность эффективного взаимодействия государств в борьбе с АНВ.

Государства, имеющие право установить юрисдикцию

Согласно ст. 4 Гаагской конвенции 1970 г. следующие государства «принимают такие меры, какие могут оказаться необходимыми, чтобы установить свою юрисдикцию над... [актом незаконного захвата воздушного судна] и любыми другими актами насилия в отношении пассажиров или экипажа, совершенных предполагаемым преступником в связи с таким преступлением».

(1) Государство регистрации воздушного судна;

(2) Государство, на территории которого совершает посадку воздушное судно, на борту которого совершено преступление, и

* Конюхова Анастасия Станиславовна, аспирант кафедры международного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

предполагаемый преступник еще находится на борту;

(3) Государство, на территории которого находится основное место деятельности или, в случае отсутствия места деятельности, постоянное местопребывание арендатора, арендующего на условиях без экипажа воздушное судно, на борту которого совершено преступление;

(4) Государство, в котором преступник был обнаружен;

(5) Государство, внутренним правом которого предусмотрено установление юрисдикции.

Монреальская конвенция 1970 г. содержит практически идентичные положения об основаниях для установления государствами своей юрисдикции, добавляя к ним лишь юрисдикцию государства, на территории которого был совершен АНВ (то есть территориальную юрисдикцию) (пп. «а» п. 1 ст. 5 Монреальской конвенции 1971 г.).

Критика юрисдикционных положений Гаагской и Монреальской конвенций

В доктрине юрисдикционные положения Гаагской и Монреальской конвенций подвергались критике.

Во-первых, юристы [1. С. 153], [3. С. 206] отмечали, что указанные Конвенции, предусматривая несколько оснований для установления юрисдикции, не содержат какие-либо правила об их иерархии, создавая тем самым вероятность возникновения конкуренции юрисдикций нескольких заинтересованных государств.

Во-вторых, исследователи [10. С. 242] критиковали Конвенции за то, что фактически они не устанавливают обязательную юрисдикцию государств в отношении АНВ.

Так, в ст. 4 Гаагской конвенции 1970 г. и ст. 5 Монреальской конвенции 1971 г. говорится лишь об обязанности принять меры, необходимые для *установления* (но не осуществления) своей юрисдикции. В доктрине возникли различные толкования смысла данной формулировки. В частности, С. Шуббер указывал, что из буквального толкования данного положения следует, что если государство ограничится принятием каких-либо формальных мер для установления своей юрисдикции в отношении преступления, например, введет в действие внутреннее законодательство, криминализирующее акт незаконного захвата воздушного судна, но при этом не будет его исполнять, то, с формальной точки зрения, оно

выполнит свои обязательства по Гаагской конвенции 1970 г. [12. С. 41-42].

Принцип неотвратимости ответственности в Гаагской и Монреальской конвенциях

Проблема практической эффективности положений Гаагской и Монреальской конвенций обсуждалась и обсуждается в доктрине в качестве одной из центральных проблем в связи с указанными документами. Многие исследователи сходятся во мнении, что их положения не создают действенный механизм для реализации принципа неотвратимости наказания, ради обеспечения которого, в основном, данные конвенции и заключались.

В частности, дискуссия ведется вокруг совокупности следующих положений Конвенций:

1) АНВ, предусмотренные данными документами, являются *преступлениями, влекущими выдачу* (п. 1 ст. 8 Гаагской и Монреальской конвенций);

2) «договаривающееся государство, на территории которого оказывается предполагаемый преступник, если оно не выдает его, обязано без каких-либо исключений и независимо от того, совершено ли преступление на его территории, передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования. Указанные органы принимают решение таким же образом, как и в случае *любого обычного преступления серьезного характера*, в соответствии с законодательством этого Государства» (ст. 7 Гаагской и Монреальской конвенций);

3) государства-участники обязуются применять в отношении преступников «*суровые меры наказания*» (ст. 2 Гаагской, ст. 3 Монреальской конвенций).

В отечественной доктрине долгое время преобладающей была точка зрения, согласно которой указанные положения создают реальный международно-правовой механизм для обеспечения неотвратимости наказания преступников.

Однако ряд исследователей [8. С. 233-234, 244], [10. С. 242], [11. С. 203-205] считает, что данным правилом фактически за государством закреплено лишь обязательство в случае невыдачи преступников передать дело своим компетентным органам для целей уголовного преследования, которые вправе самостоятельно принять процессуальное решение, в том числе о прекращении уголовного преследования предполагаемых преступников, например, по политическим мотивам.

Аргументация сторонников каждой из точек зрения сводится к следующему.

Исследователи, считающие положения рассматриваемых конвенций эффективными, указывают, что упоминание в ст. 7 Гагской и Монреальской конвенциях о необходимости принятия решения «таким же образом, как и в случае любого *обычного* преступления серьезного характера» говорит о невозможности для государства отказать в выдаче со ссылкой на политический характер преступления, и, согласно п. 1 ст. 8 конвенций, государства-участники обязуются включать незаконный захват воздушного судна «в качестве преступления, влекущего выдачу, в любой договор о выдаче, заключенный между ними».

Кроме того, положения ст. 2 Гагской и ст. 3 Монреальской конвенций о «суровых мерах наказания» являются гарантией обеспечения уголовного преследования совершивших АНВ лиц, поскольку государства, не выдавшие и не наказавшие совершивших незаконный захват воздушного судна лиц, в соответствии со ст. 27 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. [7] (далее – «Венская конвенция 1969 г.») не смогут оправдать невыполнение своих обязательств по выдаче или наказанию преступников ссылкой на национальное законодательство. Более того, в соответствии с международно-правовым принципом *pacta sunt servanda* государство должно предпринять все необходимые меры к тому, чтобы выполнить свои обязательства по международному договору, участником которого оно является, а выбор метода и средства, с помощью которого будет обеспечено или выполнено обязательство, – суверенное право каждого государства.

Однако другие исследователи выдвигают ряд аргументов в поддержку позиции о неэффективности рассматриваемых положений Гагской и Монреальской конвенций и, соответственно, о фактической необязательности уголовного преследования и выдачи [10. С. 247].

Во-первых, в п. 2 ст. 8 Конвенций указано, что государство, обуславливающее выдачу наличием соответствующего договора, «*может по своему усмотрению* рассматривать» Конвенции «в отношении такого преступления в качестве юридического основания для выдачи», то есть, оно не обязано рассматривать данные конвенции в этом качестве.

Во-вторых, формулировка ст. 2 Гагской и ст. 3 Монреальской конвенции слишком

нечеткая, чтобы считать ее основой обязательства, а потому она носит скорее декларативный характер. Фраза «суровые меры наказания» не дает представления о конкретных мерах наказания, которые необходимо применять к лицам, совершившим акт незаконного захвата воздушного судна [1. С. 151], или хотя бы о том, с наказанием в отношении каких преступлений сравнимы данные меры (например, могли бы быть предусмотрены ориентиры – «такие же меры, как за умышленное убийство»). Соответственно, вопрос о конкретных санкциях остается полностью на усмотрение государств, притом, что правила о степени общественной опасности деяний, устанавливаемые внутренним законодательством различных государств, имеют особенности. Кроме того, положения Гагской и Монреальской конвенций государства будут неизбежно толковать и применять с учетом собственных политических интересов.

В-третьих, в Конвенциях нет прямого запрета на отказ в выдаче по политическим мотивам, а с учетом того, что государства часто демонстрируют «особое отношение» к политическим преступлениям, можно заключить, что ничто не ограничивает правоохранительные органы государства, не выдавшего преступника, прекратить его уголовное преследование или вынести «символический» приговор [11. С. 205].

Представляется, что более убедительной выглядит точка зрения о неэффективности действующих положений рассматриваемых Конвенций. Подтверждение данной позиции можно найти в материалах Гагской конференции 1970 г., а также в международной практике государств [2. С. 17].

Таким образом, положения Гагской и Монреальской конвенций, в силу их нечеткости, подрывают принцип неотвратимости наказания. Конвенции не устанавливают принцип «выдай или *накажи*», как указывали некоторые исследователи, в них предусмотрен лишь принцип «выдай или *суди*» [2. С. 18-19], во многом декларативный, при этом привлечение преступника к наказанию зависит полностью от усмотрения соответствующего государства.

Совершенствование юрисдикционных положений Гагской и Монреальской конвенций в контексте «новых и возникающих угроз»

«Новые и возникающие угрозы» – термин, появившийся после событий 11 сентября 2001 г. в США. Впервые он был зафиксирован в Резолюции А33-1 «Декларация о не-

надлежащем использовании гражданской авиации в качестве оружия уничтожения и о других террористических актах, затрагивающих гражданскую авиацию» (Документ ИКАО Res. A-33.1), принятой на 33-й сессии Ассамблеи ИКАО, проходившей с 25 сентября по 05 октября 2001 г. Данный документ стал первым ответом ИКАО на события 11 сентября 2001 г., и в нем было обозначено наличие новых видов угроз в отношении гражданской авиации, которые требуют согласованных действий государств и реализации ими политики сотрудничества (3).

В числе прочего, в Резолюции содержалось поручение Совету и Генеральному секретарю ИКАО принять срочные меры для рассмотрения «новых и возникающих угроз» безопасности гражданской авиации, в том числе, провести анализ адекватности действующих конвенций, касающихся АНВ – то есть, Гагской и Монреальской.

Результатом почти десятилетней работы в соответствии с данной Резолюцией стала выработка и принятие текстов двух документов - Протокола, дополняющего Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Пекин, 10 сентября 2010 г.) (Документ ИКАО 9959, далее – «Пекинский протокол 2010 г.») и Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекин, 10 сентября 2010 г.), (Документ ИКАО 9960, далее – «Пекинская конвенция 2010 г.», совместно с Пекинским протоколом 2010 г. – «Пекинские документы 2010 г.»). Каждый из указанных документов вступит в силу после его ратификации 22-мя государствами (п. 1 ст. XXIII Пекинского протокола 2010 г., п. 1 ст. 22 Пекинской конвенции 2010 г.) (2).

Пекинский протокол 2010 г. изменяет ст. 4 Гагской конвенции 1970 г. путем включения двух новых обязательных оснований юрисдикции и двух факультативных. Первое из них требует от государства-участника «принять такие меры, какие могут оказаться необходимыми, чтобы установить свою юрисдикцию» над предполагаемым преступником, являющимся гражданином этого государства (пп. «е» п. 1 ст. 4). Второе основание – совершение преступления на территории данного государства (пп. «а» п. 1 ст. 4).

Данные основания ориентированы, в первую очередь, на учет достижений технического прогресса, поскольку, как показала практика, в современных условиях преступления против воздушного судна могут быть совершены дистанционно с

применением технических средств, при этом преступник может даже не находиться в государстве, на территории которого находилось воздушное судно в момент совершения преступления.

По замыслу авторов, наличие новых обязательных оснований установления юрисдикции должно гарантировать, что те государства, которые в противном случае не стали бы осуществлять экстратерриториальную юрисдикцию в отношении своих граждан, будут обязаны сделать это в связи с преступлениями, предусмотренными в Пекинском протоколе 2010 г.

Пекинская конвенция 2010 г. абсолютно аналогичным образом дополнила перечень оснований обязательной юрисдикции, который был предусмотрен в Монреальской конвенции 1970 г., введя, наряду с прочим, правило об установлении государством юрисдикции в отношении своих граждан, совершивших АНВ (пп. «с» п. 1 ст. 8).

Вопросы экстрадиции в Пекинских документах 2010 г.

Помимо модернизации положений о видах государственной юрисдикции Гагской и Монреальской конвенций с учетом «новых и возникающих угроз», Пекинские документы 2010 г. содержат и определенную попытку устранить юрисдикционные недостатки данных документов, в частности их неэффективность в вопросах экстрадиции.

Пекинская конвенция 2010 г. (ст. 13) и Пекинский протокол 2010 г. (ст. 8 bis) содержат однозначное положение о том, что ни одно из указанных в них преступлений не рассматривается для целей выдачи или взаимной правовой помощи «как политическое преступление или преступление, связанное с политическим преступлением, или преступление, вызванное политическими мотивами».

Следует, однако, отметить, что положение о политическом преступлении дополняется так называемым «положением о гарантиях» (ст. 14 Пекинской конвенции 2010 г., ст. 8 Пекинского протокола 2010 г.), которое допускает исключения при выполнении обязательства о выдаче или предоставлении взаимной правовой помощи: если государство имеет веские основания полагать, что просьба о выдаче или о взаимной правовой помощи имеет целью судебное преследование и наказание лица по причине его расы, вероисповедания, национальности, этнического происхождения, политических убеждений или пола, оно не

обязано выдавать такое лицо или представлять такую помощь. Представляется, что данное правило ослабляет положения о выдаче, создавая возможность необоснованного отказа в ней.

Положение о необходимости применения «суровых мер наказания» (ст. 3 Пекинской конвенции 2010 г. и ст. 2 Пекинского протокола 2010 г.), является слишком общим, не дающим представление о конкретных мерах наказания, о желательности которых говорилось выше.

Более того, юристы высказывают замечания и относительно самой формулировки данного положения [9. С. 140]. Дело в том, что в английском варианте в Конвенции употреблен термин «*undertakes*» вместо обычно используемого «*shall*», который означает наличие обязательства. Термин же «*undertake*» чаще понимается как обещание или согласие сделать что-то или нести за что-то ответственность. Соответственно, вариант Конвенции на русском языке, в котором говорится, что «каждое государство-участник *обязуется применять*» не совсем точен – правильнее было бы перевести «каждое государство *будет применять*», что также ослабляет обязательный характер юрисдикционных положений Пекинской конвенции 2010 г. и Пекинского протокола 2010 г.

Таким образом, представляется, что вопрос об обеспечении международными документами неотвратимости наказания преступников, виновных в совершении АНВ, до конца не решен ни действующими международно-правовыми документами, ни внесенными в них изменениями, и в настоящее время является открытым.

Вывод

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что в целом юрисдикционные положения Гаагской и Монреальской конвенций нельзя считать эффективными, но и Пекинские документы 2010 г. не изменили их существенным образом.

Следует признать, что многие из проблем, которые обсуждались юристами в связи с Гаагской и Монреальской конвенциями, пока остаются открытыми.

ПРИМЕЧАНИЯ:

(1) Юрисдикционные положения обеих конвенций практически идентичны, различается только их предмет.

(2) По состоянию на 01.03.2015 Пекинские документы 2010 г. не вступили в силу.

(3) Об угрозе исламского терроризма в современном мире см. подробнее [13].

Литература:

1. Курс международного права. В 7 т. М., 1992. Т. 5. Отрасли международного права / Отв. ред. Верещетин В.С.
2. Малеев Ю.Н. Актуальные проблемы международного воздушного права // Государство и авиация (правовые аспекты): сборник материалов / Под ред. С.С.Юрьева. М., 2010.
3. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986.
4. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Гаага, 16 декабря 1970 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 27. М., 1974. С. 292-296.
5. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 23 сентября 1971 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 29. М., 1975. С. 90-95.
6. Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (Монреаль, 24 февраля 1988 г.) // Действующее международное право: В 2 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2007. Т. 2. С. 431-435.
7. Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая, 1969 г.) // Ведомости ВС СССР. 10 сентября 1986 г. № 37. Ст. 772.
8. Abeyratne R.I.R. Aviation Security Law. Verlag Berlin Heidelberg, 2010.
9. Abeyratne R.I.R. The Beijing Convention of 2010 on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation – an Interpretative Study // Journal of Transportation Security. 2011.
10. Dempsey P.S. Public International Air Law. Montreal, 2008.
11. Mankiewicz R.H. The 1970 Hague Convention // Journal of Air Law and Commerce. 1971. Vol. 37. No. 2.
12. Shubber S. Aircraft Hijacking Under the Hague Convention 1970 – a New Regime? // International and Comparative Law Quarterly. 1973. Vol. 22(4).
13. Енгибарян Р.В. Исламский вызов // Право и управление. XXI век. 2013. № 2(27).

CONVENTIONS FOR THE SUPPRESSION OF ACTS OF UNLAWFUL INTERFERENCE WITH CIVIL AVIATION: JURISDICTIONAL PROBLEMS

In the article the author analyses jurisdictional provisions of the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (The Hague, 1970) and the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation (Montreal, 1971), practical effectiveness thereof, as well as amendments

made thereto in 2010 in the contest of topical problems of international cooperation in the field of air transport security.

Anastasia Konyukhova,
Postgraduate student, Department
of International Law, Faculty of Law,
Lomonosov Moscow State University

Ключевые слова:

юрисдикция государств, акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, установление и осуществление юрисдикции, принцип неотвратимости ответственности, новые и возникающие угрозы.

Keywords:

states' jurisdiction, acts of unlawful interference with civil aviation, establishment and exercise of jurisdiction, inevitability of liability principle, new and emerging threats.

References:

1. Kurs mezhdunarodnogo prava. V 7 t. [Course of International Law. 7 volumes]. M., 1992. T. 5. Otrashi mezhdunarodnogo prava [Vol. 5. Branches of International Law] / edited by Vereschetin V.S.
2. Maleev Iu.N. Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo vozdušnogo prava [Actual Problems of International Air Law] // Gosudarstvo i aviatsiia (pravovye aspekty): sbornik materialov [State and Aviation (Legal Aspects): Collection of Materials] / edited by Iur'ev S.S. M., 2010.
3. Maleev Iu.N. Mezhdunarodnoye vozdušnoye pravo. Voprosy teorii i praktiki [International Air Law. Issues of Theory and Practice]. M., 1986.
4. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (The Hague, December 16, 1970) // Sbornik deystvuyuskh dogovorov, soglashenij i konventsij, zakluchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami [Collection of Effective Treaties, Agreements and Conventions Concluded by the USSR with Foreign States]. Vol. 27. M., 1974. P. 292-296.
5. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil aviation (Montreal, September 23, 1971) // Sbornik deystvuyuskh dogovorov, soglashenij i konventsij, zakluchennykh SSSR s inostrannymi gosudarstvami [Collection of Effective Treaties, Agreements and Conventions Concluded by the USSR with Foreign States]. Vol. 29. M., 1975. P. 90-95.
6. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (Montreal, February 24, 1988 г.) // Deystvuyushee mezhdunarodnoye pravo [Effective International Law]: In 2 volumes / Compiled by Iu.M. Kolosov, E.S. Krivchikova. M., 2007. Vol. 2. P. 431-435.
7. Vienna Convention on the Law of Treaties (Vienna, May 23, 1969) // Vedomosti VS SSSR [Statements of the USSR High Council]. September 10, 1986. No. 37. Art. 772.
8. Abeyratne R.I.R. Aviation Security Law. Verlag Berlin Heidelberg, 2010.
9. Abeyratne R.I.R. The Beijing Convention of 2010 on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation – an Interpretative Study // Journal of Transportation Security. 2011.
10. Dempsey P.S. Public International Air Law. Montreal, 2008.
11. Mankiewicz R.H. The 1970 Hague Convention // Journal of Air Law and Commerce. 1971. Vol. 37. No. 2.
12. Shubber S. Aircraft Hijacking Under the Hague Convention 1970 – a New Regime? // International and Comparative Law Quarterly. 1973. Vol. 22(4).
13. Engibaryan R.V. Islamskiy vyzov [An Islamic Challenge] // Pravo i upravleniye. XXI vek [Law and Management. XXI century]. 2013. Vol. 2(27).