



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 46 повестки дня. Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих документов международного права

АКТЫ ИЛИ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО АВИАЦИОННОГО СООБЩЕСТВА, НО НЕ ПОДПАДАЮЩИЕ ПОД ДЕЙСТВИЕ СУЩЕСТВУЮЩИХ ДОКУМЕНТОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

(Представлено Советом ИКАО)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе для сведения Ассамблеи представляется доклад о ходе работы по вопросу "Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих документов международного права", входящему в общую программу работы Юридического комитета.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями В1 и F1, так как он содержит информацию о подготовке документов международного воздушного права, касающихся авиационной безопасности
<i>Финансовые последствия</i>	Совет утвердил выделение суммы в размере 500 000 долл. США из бюджета Плана действий в области авиационной безопасности, и, как предполагается, этот источник финансирования будет использоваться для удовлетворения финансовых потребностей. Дополнительные ресурсы из бюджета Плана действий запрашиваться не будут
<i>Справочный материал</i>	Письмо государствам LE 4/65-05/45 от 24 марта 2005 года A35-WP/88

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В резолюции A33-1 Ассамблея поручила Совету и Генеральному секретарю принять срочные меры для рассмотрения новых и возникающих угроз гражданской авиации, предусматривающие, в частности, оценку адекватности существующих конвенций по авиационной безопасности (конвенций). Во исполнение этой резолюции Секретариат провел исследование по вопросу о юридических мерах, охватывающих новые и возникающие угрозы гражданской авиации, доклад о котором был представлен 35-й сессии Ассамблеи в документе A35-WP/88 "План действий ИКАО в области авиационной безопасности, проект 12: юридическая деятельность" (информационный документ). Позднее, в марте 2005 года, был проведен обзор с помощью вопросника, направленного всем государствам – членам ИКАО. 84 из 189 государств-членов представили ответы, причем подавляющее большинство заявило о необходимости пересмотра и изменения конвенций. 29 ноября 2005 года на 12-м заседании своей 176-й сессии Совет решил, что в качестве первого шага следует создать Исследовательскую группу для оказания помощи Секретариату в подготовке международного юридического документа, охватывающего новые и возникающие угрозы гражданской авиации. Данный вопрос в настоящее время рассматривается в рамках пункта 2 общей программы работы Юридического комитета "Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих документов международного права".

2. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ

2.1 Вопросы, подлежащие решению путем изменения договоров

2.1.1 В 2006 и 2007 гг. Исследовательская группа Секретариата по конвенциям об авиационной безопасности провела три совещания. Она сделала сравнительный анализ конвенций (включая *Протокол о борьбе с незаконными актами насилия в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, принятую в Монреале 23 сентября 1971 года*, подписанный в Монреале 24 февраля 1988 года) и правовых документов аналогичного характера, принятых в системе ООН, и пришла к выводу, что некоторые вопросы могут быть решены путем принятия поправок к отдельным конвенциям. К таким вопросам относятся, в частности, отнесение некоторых деяний к числу противозаконных (криминализация), включение отдельных положений, обычно используемых в принятых в последнее время конвенциях ООН по борьбе с терроризмом, а также разъяснение некоторых терминов в существующих документах.

2.1.2 Криминализация отдельных деяний

2.1.2.1 Исследовательская группа определила некоторые указанные ниже виды действий, которые могут быть признаны противоправными деяниями в положениях договорных документов. По существу этих вопросов Исследовательская группа считала, что ИКАО следует продолжать считать такие действия противозаконными независимо от мотива:

- а) **использование гражданских воздушных судов в качестве оружия** представляет собой серьезную угрозу, как показали события 11 сентября 2001 года. Некоторые аспекты таких действий могут подпадать под действие существующих документов, однако серьезные последствия использования гражданских воздушных судов в качестве оружия требуют прямого их

признания в качестве самостоятельного правонарушения согласно международной конвенции в целях обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов и поддержания доверия населения к воздушному транспорту;

- b) **использование гражданских воздушных судов для незаконного распространения биологических, химических и ядерных веществ** также рассматривается как серьезная угроза. Такие действия в полной мере не вписываются в категорию незаконных актов, направленных против безопасности гражданской авиации, а представляют собой акт использования гражданской авиации в качестве средства причинения конкретного вида масштабного вреда. Они не обязательно ставят под угрозу безопасность полета воздушного судна или находящихся на его борту лиц, однако могут иметь такие последствия;
- c) **нападения на гражданскую авиацию с использованием биологических, химических и ядерных веществ** частично подпадают под действие существующих документов. Тем не менее, поскольку некоторые виды угрозы совершения таких нападений в полной мере не отражены, Исследовательская группа считала, что было бы желательным в интересах полноты и удобства применения заявить в одной из конвенций об авиационной безопасности, что такие нападения являются уголовно-наказуемыми в международном масштабе;
- d) **действия по организации или руководству совершением преступлений, предусмотренных конвенциями**, прямо не рассматриваются в этих конвенциях. В частности, Группа отметила, что в случае нападений террористов-самоубийц в воздухе или на земле нападающие погибают и не могут подвергнуться уголовному преследованию, однако остающиеся на земле руководители этих действий не должны избегать наказания;
- e) **умышленный вклад в совершение преступления**, предусмотренного в конвенциях, следует рассматривать как противозаконное деяние, даже если такой вклад не привел к фактическому совершению незаконного акта. Такой вклад, который в полной мере не предусмотрен конвенциями, также может представлять серьезную угрозу и поэтому требует уголовно-правовых санкций в качестве средства устрашения;
- f) отметив, что конвенции не относят к числу противозаконных деяний угрозу совершения предусмотренных в них преступлений, Группа пришла к выводу, что настало время криминализировать **реальную угрозу совершения преступления, предусмотренного в конвенциях**. Группа считала, что при определенных обстоятельствах угроза совершения действия без фактического совершения предполагавшегося действия может иметь серьезные негативные последствия для гражданской авиации. Было также отмечено, что некоторые договорные документы, заключенные в последнее время в рамках системы ООН, например *Международная конвенция ООН о борьбе с актами ядерного терроризма*, рассматривают определенные виды угрозы совершения преступлений в качестве противозаконных деяний.

2.1.3 Включение определенных положений, обычно используемых в заключенных в последнее время в системе ООН конвенциях о борьбе с терроризмом

2.1.3.1 Группа признала важную роль конвенций в деле международного сотрудничества по предотвращению и борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации. В то же время отмечалось, что конвенции были приняты несколько десятилетий назад и не содержат положений, которые обычно используются в соответствующих конвенциях, заключенных в последнее время в системе ООН. Несколько таких положений рассматриваются ниже.

2.1.3.2 Сопоставимые по тематике конвенции ООН по борьбе с терроризмом, заключенные после 1997 года, содержат положение об исключении военной деятельности, в котором четко оговаривается, что документ не распространяется на действия вооруженных сил во время вооруженного конфликта и на действия, предпринимаемые вооруженными силами государства в целях осуществления их официальных функций. В ИКАО существует общее понимание того, что документы по авиационной безопасности, рассматривающие некоторые действия в качестве противозаконных, не применимы к военной деятельности, о которой говорится выше. Аналогичное положение об исключении военной деятельности можно внести в любой документ, изменяющий конвенции, в целях достижения единообразия и ясности и во избежание нестыковок при толковании. Такая оговорка будет рассматриваться как носящая деклараторный характер.

2.1.3.3 В соответствующих конвенциях ООН также содержится положение о том, что оговоренное в них преступление не рассматривается как политическое преступление. Поэтому государства-участники не смогут отклонить просьбу о выдаче, мотивируя это ссылкой на политическое преступление. Конвенции по авиационной безопасности не содержат конкретных положений такого рода, и поэтому представляется необходимым включить их.

2.1.3.4 Соответствующие конвенции ООН содержат положения о справедливом рассмотрении и отказе от дискриминации. Такие положения направлены на защиту основных прав человека, и поэтому их следует включить в любой будущий документ ИКАО о криминализации.

2.1.3.5 Исследовательская группа далее указала на тенденцию к расширению юрисдикционной основы в заключаемых в последнее время конвенциях. Если преступление, предусмотренное такими конвенциями, совершает гражданин государства, такое государство устанавливает свою юрисдикцию в отношении этого преступления независимо от места его совершения гражданином. Если преступление совершено в отношении гражданина этого государства, оно также может заявить о своей юрисдикции. По мнению Исследовательской группы, такую юрисдикционную основу также следует ввести в конвенции по авиационной безопасности, адаптировав ее по мере необходимости с учетом специфики гражданской авиации.

2.1.4 Уточнение отдельных терминов

2.1.4.1 В ходе дискуссий в Исследовательской группе отмечалось, что термин "аэронавигационные средства" в одной из конвенций, возможно, понадобится уточнить, с тем чтобы обеспечить прямое распространение ее положений на спутниковые сигналы, генерируемые компьютером данные и другие нематериальные системы, используемые для целей аэронавигации. Такие разъяснения можно также сделать в процессе изменения договорных положений.

2.1.5 Рекомендация Исследовательской группы

2.1.5.1 Исходя из вышеизложенного, Исследовательская группа рекомендовала Совету предложить председателю Юридического комитета учредить специальный подкомитет для подготовки проекта текста документа, изменяющего конвенции.

2.2 Прочие вопросы

2.2.1 На совещаниях Исследовательской группы был поднят вопрос, не следует ли разработать договорные положения, запрещающие перевозку на борту гражданского воздушного судна любого несанкционированного биологического, химического или ядерного оружия или относящихся к нему материалов, как это делается в *Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства*, измененной в 2005 году, в отношении морской перевозки. Группа считала, что такой прецедент в сфере морского права заслуживает рассмотрения, однако по этому вопросу требуется принципиальная установка со стороны Совета. Традиционный подход ИКАО ставит во главу угла защиту безопасности международной гражданской авиации как таковой. Простая перевозка отдельных запрещенных материалов не обязательно угрожает безопасности воздушного судна или находящихся на его борту лиц. Необходимо в принципе решить вопрос о том, следует ли ИКАО отходить от традиционного подхода и двигаться в новом направлении. Что касается данного вопроса, 7 марта 2007 года на 10-м заседании своей 180-й сессии Совет отметил наметившийся консенсус в отношении возможности криминализации таких действий в рамках Конвенции при условии, что сфера ее применения будет охватывать лишь действия, которые могут угрожать безопасности полета воздушного судна.

2.2.2 Еще один поднятый Группой вопрос, по которому требовалась принципиальная установка Совета, заключается в том, следует ли изменять в указанном месте *Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов*, подписанную в Токио 14 сентября 1963 года, с целью отразить в ней проблему недисциплинированных пассажиров. 7 марта 2007 года, на том же заседании, Совет высказался по этому поводу, заявив, что наметился консенсус в отношении того, что проблема недисциплинированных пассажиров заслуживает рассмотрения ИКАО на другом форуме с учетом просьбы Международной ассоциации воздушного транспорта. С другой стороны, этот вопрос по своему характеру отличается от масштабных нападений на гражданскую авиацию, подобных нападениям 11 сентября 2001 года. Специальному подкомитету следует изучить вопрос о таких крупномасштабных нападениях и их угрозе.

3. СОЗДАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ПОДКОМИТЕТА ЮРИДИЧЕСКОГО КОМИТЕТА

3.1 На основе решения Совета, принятого на вышеупомянутом заседании, председатель Юридического комитета г-н Ж. Лозон, Q.C. (Канада), учредил 3 апреля 2007 года Специальный подкомитет Юридического комитета для подготовки одного или нескольких проектов документов, касающихся новых или возникающих угроз гражданской авиации, и назначил его докладчиком г-жу Дж. Этуэлл (Австралия). В состав Специального подкомитета вошли следующие государства: Австралия, Аргентина, Бразилия, Германия, Египет, Индия, Иордания, Италия, Канада, Китай, Ливан, Мексика, Нигерия, Объединенные Арабские Эмираты, Российская Федерация, Сенегал, Сингапур, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Южная Африка и Япония. Круг полномочий Подкомитета определен Советом следующим образом: "Подготовить с учетом резолюции A33-1

(Декларация о ненадлежащем использовании гражданской авиации в качестве оружия уничтожения и о других террористических актах, затрагивающих гражданскую авиацию) и рекомендаций Совета, высказанных в ходе его 180-й сессии, один или несколько проектов документов по вопросу о новых и возникающих угрозах гражданской авиации, принимая при этом во внимание и действуя согласно только п. 1 выводов Исследовательской группы Секретариата по конвенциям об авиационной безопасности в добавлении В к документу C-WP/12851".

3.2 Совещание Специального подкомитета по подготовке одного или нескольких правовых документов, рассматривающих новые и возникающие угрозы, состоялось 3–6 июля 2007 года под председательством г-на Т. Олсона (Франция). Подкомитет рассмотрел доклад докладчика и предварительно предлагаемые два проекта протокола по изменению соответственно *Конвенции о борьбе с незаконным захватом воздушных судов*, подписанной в Гааге 16 декабря 1970 года, и *Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации*, подписанной в Монреале 23 сентября 1971 года. Проекты протоколов содержали положения, касающиеся вопросов, упомянутых в подпункте 2.1 настоящего рабочего документа. В ходе совещания некоторые делегации предложили включить в проекты протоколов положения, запрещающие преднамеренную и незаконную перевозку по воздуху особо опасных грузов и лиц, скрывающихся от правосудия. Другие делегации выступили против этого предложения. Одна из причин их несогласия заключалась в том, что Подкомитет не уполномочен рассматривать эти вопросы. Необходимо сообщить Совету об этом предложении и запросить его указания. Совет рассмотрит результаты работы совещания Подкомитета на своей 182-й сессии.

4. РЕЗЮМЕ

4.1 После 33-й сессии Ассамблеи вопрос о необходимости изменения существующих конвенций по авиационной безопасности с учетом новых и возникающих угроз активно рассматривался Секретариатом, Исследовательской группой и Специальным подкомитетом Юридического комитета. С этой целью будет подготовлен один или несколько проектов юридических документов.

– КОНЕЦ –