**Європейський союз та повітряна безпека**

Підвищення ролі цивільної авіації в міжнародних перевезеннях пасажирів і вантажів, зростання інтенсивності руху на міжнародних авіалініях та швидкий розвиток авіаційної техніки вимагають особливої уваги до питань міжнародно-правового гарантування безпеки міжнародної цивільної авіації.

Нормативно-правове закріплення поняття "безпека" подано в Чиказькій конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію. При цьому можна виокремити три групи норм, в яких визначено термін "безпека".

У першій групі термін вживається у вузькому значенні. Ці положення про те, що: при встановленні правил для своїх повітряних суден держави зобов'язуються належним чином враховувати їх безпеку (ст. 46); з метою безпеки польоту від повітряних суден потрібно вимагати дотримуватись запропонованих маршрутів або одержувати спеціальний дозвіл на польоти (ст. 5); засоби аеронавігаційного забезпечення надають з метою безпеки й оперативності повітряних сполучень (ст. 15); політ безпілотного повітряного судна повинен контролюватися таким чином, щоб не було небезпеки для цивільних повітряних суден (ст. 8); необхідно вживати відповідних заходів, якщо аеропорти або аеронавігаційні засоби недостатні для безпечного здійснення міжнародних повітряних сполучень (ст. 69).

До другої групи відносять положення, в яких підкреслено можливий вплив використання цивільної авіації на безпеку інших сфер суспільної діяльності, крім власне цивільної авіації. Так, у Преамбулі Чиказької конвенції 1944 р. зауважено, що зловживання цивільною авіацією може створити загрозу загальній безпеці. У цьому зв'язку закріплюється право держави обмежити або заборонити польоти іноземних повітряних суден в інтересах суспільної безпеки, в міркувань військової необхідності, при виключних обставинах або у період надзвичайного стану (ст. 9), заборонити або обмежити перевезення визначених предметів через свою територію "з метою дотримання суспільного порядку і безпеки" (ст. 35). Нарешті, ст. 64 Конвенції названа "Угоди з безпеки" щодо авіаційних питань, що входять у компетенцію ІКАО і безпосередньо впливають на міжнародну безпеку.

Третю групу становить положення, в яких термін "безпека" не можна звести тільки до її вузького значення й які одночасно стосуються власне "безпеки цивільної авіації". Так, ст. 37 Конвенції, визначаючи конкретні технічні питання, з яких ІКАО може затверджувати і змінювати міжнародні стандарти і рекомендації, встановлює, що вони можуть відноситися "також до таких інших питань, що стосуються безпеки... повітряних сполучень, які час від часу можуть виникати".

Проблему гарантування безпеки цивільної авіації поділяють на два самостійних, хоча й взаємопов'язаних питання. По-перше, це вживання відповідних заходів і встановлення правил щодо забезпечення технічно-надійної експлуатації авіаційної техніки як своєрідної "техніки безпеки". По-друге, сюди входять специфічні правові питання боротьби з актами незаконного втручання людини в діяльність цивільної авіації, що загрожують її безпеці.

Саме в цих двох напрямах з перших років появи авіації розвивалися міжнародно-правові норми, пов'язані з гарантуванням безпеки міжнародної цивільної авіації. їх аналіз дає можливість мати уявлення про історію і характер становлення в міжнародному повітряному праві принципу "гарантування безпеки міжнародної цивільної авіації".

З метою створення безпеки цивільної авіації були прийняті такі міжнародно-правові акти: Конвенція про злочини і деякі інші дії на борті повітряного судна, підписана 14 вересня 1963 р. у Токіо (Токійська конвенція); Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден, підписана 16 грудня 1970 р. у Гаазі (Гаазька конвенція); Конвенція про боротьбу з незаконними актами проти безпеки цивільної авіації, підписана 23 вересня 1971 р. у Монреалі (Монреальська конвенція); Протокол про боротьбу з незаконними актами насилля в аеропортах, що обслуговують міжнародну цивільну авіацію, підписаний 24 лютого 1988 р. у Монреалі (Монреальський протокол).

Однак першим міжнародним документом, що містить окремі норми, які стосуються безпеки повітряного судна, є Женевська конвенція 1958р. про відкрите море. Конвенція визначає піратство як будь-які неправомірні акти насильства, затримання або грабежу, вчинені в особистих цілях екіпажем або пасажирами одного приватного судна або літального апарата стосовно іншого судна або літального апарата й осіб, що знаходяться на борту. Мова йде про дії екіпажу або пасажирів піратських морських або повітряних суден. При цьому такі акти, за змістом Женевської конвенції, можуть кваліфікуватися як ''піратство" тільки у разі їхнього здійснення у відкритому морі або в повітряному просторі над ним.

Токійська конвенція 1963 р. уперше включила визначення незаконного захоплення цивільного судна, "коли особа, що знаходиться на борту повітряного судна, незаконно, за допомогою сили або погрози застосування сили, вчинила акт втручання, захоплення або іншим способом неправомірно здійснює контроль над повітряним судном у польоті або коли планується здійснення такого акту". У цьому визначенні виділяється факт неправомірного здійснення контролю над повітряним судном у польоті незалежно від мети особи, що знаходиться на його борту. Однак Конвенція не кваліфікує подібні дії як злочин, обмежуючись вказівкою на те, що держави зобов'язуються вживати заходів для відновлення або збереження контролю "законного командира" над повітряним судном.

Гаазька конвенція 1970 р. розширила поняття незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, визнала ці дії злочинними і запровадила інститут співучасті в протиправних діях, що посягають на безпеку повітряних суден.

Монреальська конвенція 1971 р. акцентувала, що злочинними визнаються дії особи, яка: здійснює акт насильства стосовно особи, що знаходиться на борту повітряного судна в польоті, якщо такий акт може загрожувати безпеці повітряного судна; руйнує повітряне судно, що знаходиться в експлуатації, або заподіює цьому повітряному судну пошкодження, котрі виводять його з ладу або можуть загрожувати його безпеці в польоті; вчиняє дії, що призводять до розміщення на повітряному судні або знаходиться в експлуатації, яким би то не було способом пристроїв або речей, які можуть зруйнувати таке повітряне судно чи заподіяти йому шкоду або вивести його з ладу, що може загрожувати його безпеці в польоті; руйнує чи пошкоджує аеронавігаційне обладнання або втручається в його експлуатацію, якщо будь-який такий акт може загрожувати безпеці повітряних суден у польоті; повідомляє завідомо неправдиві дані, що створюють загрозу безпеці повітряного судна в польоті.

Токійську, Гаазьку і Монреальську конвенції застосовують у всіх тих випадках, коли повітряне судно знаходиться в польоті над іншою територією, ніж територія держави реєстрації повітряного судна.

При цьому положення Токійської конвенції застосовують "з моменту включення двигуна з метою зльоту до моменту закінчення пробігу при посадці", а Гаазьку і Монреальську - "з моменту закриття всіх зовнішніх дверей після завантаження і до моменту відкриття кожних з таких дверей для вивантаження".

Монреальську конвенцію 1971 р. застосовують також у період перебування повітряного судна "в експлуатації". Цей період визначається з початку передпольотної підготовки і продовжується протягом 24 годин після здійснення повітряним судном посадки. Необхідність введення в Монреальську конвенцію поняття "перебування повітряного судна в експлуатації" пов'язана з випадками диверсійних актів проти літаків під час їхнього перебування в аеропортах або в інших місцях стоянок.

Усі три конвенцій не застосовують щодо повітряних суден, задіяних на військовій, митній і поліцейській службах, тобто до державних повітряних суден.

Особливістю Токійської конвенції є те, що вона визначає право держави реєстрації повітряного судна здійснювати юрисдикцію стосовно всіх актів незаконного втручання. Однак при цьому Конвенція допускає юрисдикцію будь-якої іншої держави, якщо дії на борту літака спрямовані проти громадянина такої держави, якщо злочин створює наслідки на її території чи загрожує її безпеці або якщо втручання держави в політ необхідне для виконання нею зобов'язань за багатосторонньою міжнародною угодою.

У Гаазькій і Монреальській конвенціях закріплений принцип конкуруючої юрисдикції - встановлювати юрисдикцію стосовно злочинів можуть: держава реєстрації повітряного судна; держава основного місця діяльності або постійного місця перебування орендаря повітряного судна, що здане в оренду без екіпажу; держава, на території якої здійснює посадку повітряне судно і на борту якого вчинений злочин і ще знаходиться злочинець; будь-яка інша держава, на території якої знаходиться злочинець або передбачуваний злочинець.

Монреальський протокол 1988р. доповнив Монреальську конвенцію 1971 р., включивши такі акти до визначення злочинів: акт насилля щодо особи в міжнародному аеропорту; акт руйнування або пошкодження споруджень міжнародного аеропорту; акт порушення роботи служб міжнародного аеропорту. Згідно з Протоколом, держави-учасниці зобов'язані встановити свою юрисдикцію над подібними злочинами у випадку, коли злочинець знаходиться на їх території і вони не можуть видати його державі, на території якої було вчинено певний злочин. Протокол доповнив правову базу, необхідну для запобігання незаконним актам проти безпеки цивільної авіації.

Поряд з цими універсальними міжнародно-правовими актами існують й угоди регіонального характеру. Так, 26 травня 1995 р. у межах СНД була підписана Угода про співробітництво з забезпечення захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання. У цій Угоді разом з Україною беруть участь 12 держав. В основному вона дублює положення універсального конвенційного механізму, однак до певних її новацій потрібно віднести трактування "авіаційної безпеки" як комплексу заходів, а також людські та матеріальні ресурси, призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання. Крім того, ст. 3, 4, 5 передбачають узгодженість дій сторін із запобігання і припинення актів втручання в діяльність цивільної авіації, надання всіх видів допомоги членам екіпажу і пасажирам повітряного судна, забезпечення доступу представників уповноважених (конвенціями) установ. Відповідно до ст. 6 Угоди, питання юрисдикції (у тому числі й видачі) стосовно правопорушників, які намагалися здійснити або здійснили акт незаконного втручання, вирішують учасники Угоди в межах положень міждержавних угод. Для підвищення якості узгоджених дій сторін при Міждержавному авіаційному комітеті СНД створюється Координаційна рада з авіаційної безпеки.

Щодо національно-правових заходів гарантування безпеки цивільної авіації в Україні, то варто згадати певну активізацію нормотворчого процесу у сфері боротьби з актами незаконного втручання в діяльність цивільної авіації. У лютому 2003 р. було затверджено Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації. Програма розроблена відповідно до Чиказької конвенції 1944 р., її метою е створення організаційно-правових засад щодо гарантування авіаційної безпеки та ефективної діяльності цивільної авіації. Виконання визначених цією Програмою заходів забезпечує спеціально уповноважений орган із питань авіаційної безпеки цивільної авіації - урядовий орган державного управління діяльністю цивільної авіації у складі центрального органу виконавчої влади з питань транспорту.

У Повітряному кодексі України 1993р. цій проблемі присвячено розділ XIII, який називається "Захист авіації від актів незаконного втручання". У ньому визначено порядок організації авіаційної безпеки (ст. 71), основні заходи щодо захисту від актів незаконного втручання (ст. 72), контроль за безпекою (ст. -73) та гарантування виконання вимог авіаційної безпеки (ст. 74).

Окремої уваги заслуговує проблема відповідальності в міжнародному повітряному праві, регламентація якої стосується відповідальності авіаперевізника перед пасажирами та вантажовласниками, а також відповідальності за шкоду, завдану третім особам.

Першим міжнародним документом, що встановив відповідальність авіаперевізника, є Варшавська конвенція для уніфікації деяких правил щодо міжнародних повітряних перевезень 1929 р. Нею встановлено: перевізник несе відповідальність за шкоду, завдану пасажиру і вантажу в період повітряного перевезення (ст. 17,18); відповідальність перевізника настає при наявності його вини (ст. 20); визначено максимальну межу відповідальності перевізника (ст. 22); відповідальність перевізника в повному обсязі (ст. 25).

Додатковий Гаазький протокол 1965р. до Варшавської конвенції 1929 р. збільшив удвічі межі відповідальності перевізника.

Гвадалахарська конвенція 1961р. сприяла застосуванню основних принципів Варшавської конвенції 1929 р. на перевезення, що здійснюють орендовані повітряні судна.

Додатковий Гватемальський протокол 1971 р. до Варшавської конвенції 1929 р. запровадив принцип об'єктивної відповідальності перевізника та встановив межу відповідальності в 100 тис. дол. США.

У травні 1999 р. була прийнята Монреальська конвенція для уніфікації деяких правил щодо міжнародних повітряних перевезень. Вона консолідувала документи Варшавської системи та встановила дворівневу систему відповідальності. Перший рівень встановлює об'єктивну відповідальність у розмірі до 100 тис. спеціальних прав взаємопозик (близько 135 тис. дол. США) незалежно від вини перевізника. Другий рівень базується на презумпції вини перевізника і не передбачає обмеження відповідальності.

Щодо відповідальності за шкоду, завдану третім особам, то в міжнародному повітряному праві це регулюється Римською конвенцією про відшкодування шкоди, завданої іноземним повітряним судном третім особам на поверхні, 1952 р. і Монреальським протоколом 1978 р.

Римська конвенція 1952 р. встановила, що відповідальність за шкоду, завдану третім особам на поверхні, несе особа, що використовує судно в момент завдання шкоди (експлуатант повітряного судна). Відповідальність настає незалежно від вини експлуатанта, який володіє лише обмеженими засобами правового захисту. Конвенція передбачає, що "будь-яка особа, якій завдана шкода на поверхні, якщо вона доведе, що ця шкода була завдана повітряним судном у польоті або іншою особою чи предметом, що випав з повітряного судна, має право на відшкодування" (ст. 1).