

⁹ Alexander L.M. Regionalism and the Law of the Sea. — P. 154; Antinory C.M. The Bering Sea: Maritime Delimitation Dispute between the United States and the Soviet Union//Ocean Development and International Law. — 1978. — Vol. 18. — No 1. — P. 4.

¹⁰ Более чем на 90%: из 661 тыс. кв. миль площади моря порядка 606 тыс. кв. миль составляют экономические зоны, территориальные моря России и США.

¹¹ Как уже пояснялось в литературе, термины "замкнутое море" и "полузамкнутое море" "применяются как взаимозаменяющие". См. **Мировой океан и международное право**/Отв. ред. Мовчан А.П. и Янков А.М. — М., 1988. — С. 182.

¹² Подробнее см. Молодцов С.В. Международное морское право. — М., 1987. — С. 47—50.

¹³ Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. — М., 1983. — С. 160.

¹⁴ Yormley W. Paul. Book Reviews//Dalhousie Law Journal. — 1992. — Vol. 14. — No 3. — P. 571.

¹⁵ L.M. Alexander. Regional arrangements in the Oceans. — P. 90.

¹⁶ См., например, Дурденевский В.Н., Крылов С.Б. Международное право. — М., 1946. — С. 46; Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика)//Океан, техника, право/Отв. ред. М.И. Лазарев, Л.В. Сперанская. — М., 1972. — С. 44—51; Романов В.А. Залив Петра Великого — внутренние воды Советского Союза//Сов. государство и право. — 1958. — № 5.

¹⁷ Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса//Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. — М., 1980. — С. 90—102.

¹⁸ I.C.J. Reports 1974. — P. 31.

ЧЕРЕЗ "ОТКРЫТОЕ НЕБО" К "ОТКРЫТОМУ ВОЗДУШНОМУ ПРОСТРАНСТВУ"

В.А. Подберезный *

В мае 1989 года премьер-министр Канады Б. Малруни, находясь в Вашингтоне, призвал американского президента Дж. Буша вернуться к идее "открытого неба", первоначально выдвинутой еще в 1955 году. Через несколько дней президент Буш, выступая в Техасском университете, внес такое предложение, обращенное к "сверхдержавам" и ко всем участникам НАТО и ОВД¹. Эта идея имеет свою предысторию, которая получила новое развитие в условиях либерализации международных отношений в последние годы. Суть этой предыстории в следующем.

* Директор научно-консультативного юридического бюро "Арбитр", кандидат юридических наук.

18–23 июля 1955 г. в Женеве состоялась встреча руководителей четырех держав – СССР, США, Англии и Франции, на которой американским президентом Д. Эйзенхауэром был предложен план “открытого неба”. Планом предусматривалось открытие двумя государствами (СССР и США) национального воздушного пространства для разведывательных полетов противоположной стороны в целях инспекции. Советская сторона не поддержала эту идею, мотивируя тем, что приоритет в ней отдавался не достижению разоружения, а контролю над вооружениями. Кроме того, соответствующий договор имел бы неравноправный характер, поскольку советские самолеты могли бы летать над многочисленными военными базами США в различных странах только с согласия правительств этих государств, чего во многих случаях не удалось бы добиться. Большое влияние на советскую позицию оказывала и деятельность специальных служб США в воздушном пространстве СССР. В качестве примера можно привести нарушение воздушной границы СССР 22 июня 1955 г. в районе Берингова пролива самолетом ВМС США “Нептун Р-2V”. В этих условиях отрицательная позиция нашего государства объяснялась причинами исключительно политического и военного характера.

Комментируя результаты Женевского совещания, бывший директор ЦРУ США А. Даллес писал в известной книге “Искусство разведки”: “Они [СССР] наотрез отказались от выдвинутого президентом Эйзенхауэром в 1955 году предложения об “открытом небе”, которое мы готовы были принять для нашей страны, если бы они приняли его для своей. Их отказ заставил разведку взять на себя задачу обеспечения равновесия в области осведомленности, а следовательно, и подготовленности обеих сторон путем прорыва через этот защитный заслон секретности”. Директор ЦРУ имел в виду использование в этих целях специального разведывательного самолета У-2, идея создания которого возникла задолго до совещания в Женеве.

В начале августа 1955 года в американском журнале “U.S. News and World Report” появилась статья Ричарда С. Легхорна, ответственного сотрудника управления исследований штаба американских ВВС, который обосновал план “открытого неба” еще летом 1954 года. “Воздушный шпионаж над СССР, – писал полковник Легхорн, – проводимый, конечно, тайно и без разрешения советских властей, вполне возможен и представляет большой выигрыш для Запада. При этом наши потери, очевидно, будут очень малы. Мы разработали методы точного установления советской сети радиолокационных станций... более того, мы можем обойти ее и обезвредить. Для противника очень трудно, а может быть, и совсем невозможно воспрепятствовать воздушной разведке, которую мы ведем над территорией Советского Союза”. В статье умалчивалось о том,

что воздушный шпионаж является грубым нарушением государственного суверенитета, в частности статьи 1 Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 года. Правда, в то время СССР не являлся участником данной конвенции, присоединившись к ней лишь в 1970 году. Но в соответствии с указанной статьей договаривающиеся государства не устанавливали какую-то новую договорную норму, а лишь призывали, что каждое государство (в том числе и не участник конвенции) обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством, расположенным над его сухопутной и водной территорией.

Инцидент с У-2 1 мая 1960 г. в районе Свердловска и последовавшие за ним события сорвали проведение Парижского совещания в верхах, на котором президент Д. Эйзенхауэр намеревался вернуться к идее "открытого неба". Но независимо от этого наверняка судьба этой инициативы повторилась бы.

Уже в новейшие времена бывшим заместителем директора ЦРУ Р. Клайном накануне советско-американской встречи в Рейкьявике (11–12 октября 1986 г.) был подготовлен доклад "Открытое небо", который распространила американская неправительственная организация "World Strategy Network". Р. Клайн в развитие идей, выдвинутых Д. Эйзенхауэром, считал, что в современной обстановке идею "открытого неба" следовало бы возродить в модифицированном виде. Ее центральным элементом должно стать использование спутников в рамках международной системы наблюдения. Роль лидера в создании такой международной системы глобальной разведки отводилась США, которые, как предполагалось, будут собирать разведывательную информацию, оценивать ее и решать, какую ее часть и каким образом предоставлять другим странам и мировой общественности.

По замыслу Клайна международная информационная система не только аккумулировала бы данные о деятельности СССР в военной области, но и служила бы средством военного оповещения. Таким образом, заключалось в докладе, "опасные меры Советского Союза и его союзников фиксировались бы беспристрастной общественной организацией еще до того, как кризис достиг своего пика".

Предполагалось также, что эта система занималась бы сбором данных о метеорологических условиях, залежах полезных ископаемых, лесных и других биологических ресурсах. Здесь уже явно просматриваются интересы не только американского разведывательного ведомства, но и большого бизнеса. Во второй половине 80-х годов идея строгого контроля над осуществлением мер по разоружению, включая инспекции на местах, стала общей для Вашингтона и Москвы, что имело большое значение для успешного заверше-

ния Стокгольмской конференции 35 государств по мерам укрепления доверия, безопасности и разоружению (напомним, что уже в Заключительном акте общеевропейского совещания 1975 года имеется упоминание о возможности и целесообразности проведения инспекции на местах, о мерах доверия, хотя еще в очень ограниченных масштабах).

Большую роль в оживлении этой идеи сыграла инициатива бывшего СССР, изложенная в письме министра иностранных дел СССР Генеральному секретарю ООН по вопросам обеспечения доверия, расширения открытости и гласности в военной области (июнь 1988 г.). В этом письме был поставлен вопрос о переходе от отдельных мер доверия, открытости и гласности к широкомасштабной политике в этой области, которая стала бы составной частью международной безопасности, существенным фактором повышения предсказуемости действий государств, одним из слагаемых прогресса в деле разоружения.

В этом контексте следует рассматривать выступление президента США Дж. Буша 12 мая 1989 г. в Техасском университете, когда он предложил вернуться к плану "открытого неба". "Разведывательные полеты в дополнение к спутникам, — сказал он, — дадут возможность регулярно вести наблюдение за обеими сторонами. Такой беспрецедентный доступ к территории продемонстрирует миру значение концепции открытости"². Эта идея вскоре была поддержана Советом НАТО на встрече глав государств и правительств, прошедшей в Брюсселе, и таким образом, в отличие от 1955 года, из сферы советско-американских отношений перешла в область всеобщей международной безопасности.

Советский Союз на этот раз активно поддержал данную инициативу — режим "открытого неба" как осуществление государствами-участниками на взаимной и равноправной основе полетов невооруженных самолетов над территориями других государств-участников для наблюдения за военной деятельностью. При этом режим "открытого неба" должен основываться на принципе всеобъемлющего и полного равенства:

- равенства в получении и доступе к информации, которая не может быть использована в ущерб какой бы то ни было из сторон;
- равенства с точки зрения района применения режима, охватывающего военную деятельность государств не только на национальных территориях, но и за их пределами;
- равенства применительно к квотам полетов, использованию самолетов, аппаратуры наблюдения и обработки данных³.

Кроме того, как полагали в Советском Союзе, необходимо дополнить соглашение по "открытому небу" положениями об "от-

крытом море" и "открытом космосе" в рамках создания всеобъемлющей системы международной безопасности.

С учетом изложенного особую актуальность приобретает вопрос о возможности разработки принципиально новой концепции правового режима воздушного пространства планеты. В настоящее время этот режим распадается на две основные части. С одной стороны, это режим суверенного воздушного пространства государств, основанный на их полном и исключительном суверенитете в пределах их территории. Определяющей характеристикой этого режима является применение разрешительного использования суверенного воздушного пространства на любые виды деятельности в нем, на любые полеты (регулярные, нерегулярные, разовые) и на любые виды летательных аппаратов (включая государственные воздушные суда, т.е. суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах). С другой стороны, это правовой режим воздушного пространства за пределами действия государственного суверенитета (над открытым морем и Антарктикой), квалифицируемого Ю.Н. Малеевым как "открытое воздушное пространство"⁴. В таком пространстве дозволены все виды деятельности, не запрещенные современным международным правом, а не только "свобода полетов", о которой говорится в документах по международному морскому праву и в правовой доктрине.

Мало вероятно, что в недалеком будущем оба эти режима выравняются в сторону приближения первого режима ко второму, то есть максимальной либерализации первого. О соответствующих тенденциях свидетельствует и появление (возрождение) функциональной концепции "открытого неба" применительно к суверенному воздушному пространству (что терминологически не следует смешивать с концепцией "открытого воздушного пространства").

В этой связи положения Чикагской конвенции представляются неадекватными современным реалиям использования воздушного пространства в различных целях и складывающимся единым элементам режима двух различных видов воздушного пространства.

Следует упомянуть о некоторых проблемах, которые возникнут при реализации идеи "открытого неба". Как известно, запрос на выполнение полетов по этой программе будет направляться заранее, и государства смогут подготовиться к таким инспекционным полетам, сократив или приостановив определенные виды деятельности. Все это может привести к тому, что возникнет соблазн перепроверить такую информацию, полученную в результате санкционированного полета. Практика показывает, что для этих целей могут использоваться гражданские воздушные суда, то есть речь пойдет об их не-

надлежащем использовании, что запрещено Чикагской конвенцией и подтверждено поправкой 3BIS к ней.

Исходя из того, что статья 3BIS не содержит механизма реализации ответственности государств за ненадлежащее использование гражданской авиации, необходимо разработать в этих целях новое международное соглашение или же предусмотреть такие меры в новой конвенции по воздушному праву, которая заменила бы Чикагскую конвенцию.

Следует также вернуться к вопросу о делимитации космического и воздушного пространства на основе общего международного договора универсального характера, с тем чтобы были четко определены границы действия норм, касающихся "открытого неба".

Идея "открытого неба" может повлечь за собой кардинальные изменения в общей концепции правового режима воздушного пространства планеты, который в XXI веке может стать режимом "открытого неба" не только в целях контроля и инспекции, но и для полетов вообще (но не в коммерческих целях).

¹ Правда. — 1990. — 10 фев.

² Правда. — 1989. — 2 нояб.

³ Известия. — 1990. — 13 фев.

⁴ Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. — М., 1986. — С. 66.