

**Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. Ответственный редактор Ю.Н. Малеев. М.: Наука, 1989. - 168 с.**

## **Введение. О МЕЖДУНАРОДНОМ ИНСТИТУЦИОННОМ МЕХАНИЗМЕ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

Одной из общих закономерностей, определяющих развитие современных международных авиационных отношений, наряду с интернационализацией экономической и всей общественной жизни человечества является динамичная институционализация этих отношений. Она проявляется в устойчивой тенденции повышения роли международных институтов и механизмов в управлении процессами, происходящими в мировой гражданской авиации. В настоящее время институционализация охватывает значительную часть как межгосударственных, так и немежгосударственных авиационных отношений. Более того, как показывает практика, вне международных авиационных институтов и механизмов большинство международных авиационных отношений развиваться нормально не могут. Качественное и количественное развитие гражданской авиации во второй половине XX в. привело к установлению густой сети международных воздушных сообщений между странами всех континентов. Для поддержания и обеспечения безопасных и эффективных условий эксплуатации международных воздушных коммуникаций в глобальном масштабе необходимы постоянные усилия всех членов международного авиационного сообщества – государств, авиакомпаний, эксплуатантов воздушных судов и аэропортов.

Под влиянием этой объективной потребности возникли международные институты и механизмы для содействия коллективным поискам решений вопросов сотрудничества в области международной гражданской авиации на основе оптимального сочетания интересов членов международного авиационного сообщества. К ним относятся Международная организация гражданской авиации (ИКАО), региональные авиационные организации Европы, Африки и Латинской Америки, многочисленные неправительственные авиационные организации.

Членами ИКАО состоят 159 государств, региональные авиационные организации: в совокупности объединяют свыше 100 государств, более 270 авиакомпаний и 600 международных аэропортов, состоят членами неправительственных авиационных организаций, в национальные ассоциации пилотов и авиадиспетчеров входят 65 стран. Численный состав международных авиационных организаций говорит о высоком авторитете этих организаций среди членов международного авиационного сообщества. В них они видят действенные и активные регуляторы поэтических и нормотворческих процессов, происходящих в международной гражданской авиации, органы широкого и плодотворного сотрудничества, которые содействуют координации и концентрации усилий членов авиационных организаций в поисках коллективных решений текущих и долговременных задач в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Авиационные организации стали незаменимыми инструментами согласования позиций и выработки общей платформы между их участниками по различным вопросам обеспечения безопасности международных воздушных сообщений, эксплуатации воздушных судов и аэропортов, деятельности авиакомпаний, а также борьбы с актами насилия и террора на международном воздушном транспорте. Конечно, вклад в решение таких вопросов со стороны ИКАО, региональных и неправительственных авиационных организаций не равноценен и не равнозначен, что предопределяется различием в их функциях и компетенции, характере их целей и задач, а также составом членов.

Различия вызваны объективным разделением «труда» между авиационными организациями, продиктованным ходом исторического развития и существования этой категории международных организаций на международной арене. Появление и становление подобных организаций тесно связано с научно-технической революцией в области авиации. Первые полеты самолетов в начале XX в. сразу же выявили вопросы, подлежащие правовому регулированию, без решения которых могли возникнуть реальные помехи в развитии авиации. К их числу относилось определение правового режима воздушного пространства, расположенного над государственной территорией, установление правил международных полетов, выяснение правового статуса воздушного судна и его экипажа и др. В ту пору еще не существовало межправительственной организации, специализирующейся по указанным вопросам, - слишком мал был срок существования самой авиации. Поэтому первыми, кто подключился к разработке вопросов регулирования авиационной деятельности в те годы, были международные неправительственные организации.

Особую роль сыграл Институт международного права, неоднократно обсуждавший на протяжении 1900-1914 гг. на своих регулярных сессиях правовые проблемы регламентации международных воздушных передвижений. Научные публикации Института, его проекты международных договоров в отношении таких передвижений в воздушном пространстве вызвали живейшие дискуссии в международно-правовой науке, которые оказали большое влияние на разработку практических предложений по регламентации воздушных передвижений [1].

Активное участие в разработке международно-правовых вопросов воздухоплавания принял Международный юридический комитет авиации (МЮКА), созданный в 1909 г. при Аэроклубе Франции. Его членами стали видные специалисты в области международного права из различных стран. Перед МЮКА была поставлена задача выработки единого Международного воздушного кодекса, для чего им проводились в 1911 г. в Париже, в 1912 г. в Женеве и в 1913 г. во Франкфурте-на-Майне съезды по его разработке, которые способствовали успешному продвижению работы над кодексом. Если бы не началась первая мировая война, МЮКА мог бы завершить эту работу. Тем не менее деятельность МЮКА оказала огромное влияние на становление и развитие воздушного права. По мнению видного советского юриста 20-х годов В.Л. Лахтина, работа МЮКА положительно сказалась на «идентификации национальных воздушных законодательств» и «подготовке почвы для создания технически правильной Международной конвенции о воздушном передвижении 13 октября 1919...» [2].

Как видим, процесс институционализации международных авиационных отношений начался с неправительственных организаций, которые в соответствии со своими функциями и компетенцией сосредоточили работу на научно-практической разработке правовых проблем международных воздушных передвижений, и этим их деятельность ограничивалась.

Появление Парижской конвенции 1919 г. внесло новый акцент в процесс институционализации международных авиационных отношений. Ст.34 этой конвенции предусматривала учреждение Международной комиссии воздушных передвижений (СИНА) при Лиге Наций. СИНА стала первой в истории межправительственной авиационной организацией, наделенной определенными нормотворческими, административными и арбитражными функциями в области международной аэронавигации. Ей было также поручено заниматься подготовкой изменений и дополнений к Парижской конвенции 1919 г., улучшать технические приложения к ней по мере совершенствования авиационной техники, осуществлять сбор и предоставление аэронавигационной информации о международных воздушных передвижениях и т.п. [3]

СИНА положила начало унификации норм и правил международной аэронавигации, но ее успехи в этой области довольно скромные. Многие государства, в том числе Советский Союз, не участвовали в Парижской конвенции 1919 г. Поэтому проводившаяся СИНА работа по унификации правил международной аэронавигации не имела широкой базы, так как касалась лишь участников Конвенции, число которых ограничивалось в основном европейскими государствами. Деятельность СИНА носила региональный характер. Свое существование СИНА прекратила 31 декабря 1947 г. на основании ст.80 Чикагской конвенции 1944г., предусматривающей отмену Парижской конвенции 1919 г. и прекращение деятельности СИНА. Все ее дела были переданы ИКАО, образованной на основании Чикагской конвенции 1944г.

Хотя СИНА оставила не столь значительный след в истории международных авиационных организаций, на что рассчитывали её создатели, тем не менее она предопределила важный поворот в институционализации международных авиационных отношений. С 20-х годов главную роль в организации и координации международного сотрудничества в области гражданской авиации стали играть межправительственные авиационные организации, а не неправительственные авиационные организации, как это было в начале XX в. Такой поворот был обусловлен необходимостью обеспечения простора деятельности национальной гражданской авиации в интересах налаживания международных воздушных сообщений, что, конечно же, диктовало создание постоянных механизмов межправительственного сотрудничества в этой области. Появление таких международных механизмов открывало возможность государствам оперативно решать текущие проблемы аэронавигации и воздушного транспорта, приступить к преодолению национального законодательного эгоизма и на основе поиска баланса взаимных интересов проложить дорогу унифицированным правилам полетов и авиаперевозок.

В 20-е годы возникла потребность в унификации норм международного частного воздушного права. Для решения этих вопросов в 1925 г. в Париже была созвана Международная конференция по частному воздушному праву (СИДПА), в которой участвовали 43 государства, в том числе Советский Союз. Сессии СИДПА созывались по мере необходимости. В период между 1925 и 1938 гг. СИДПА провела 4 сессии и приняла четыре конвенции по различным вопросам международного частного права, подготовленные для нее своим постоянно действующим рабочим органом – Международным техническим комитетом юристов-экспертов по воздушному праву (СИТЕЖА) [4]. В мае 1947 г. СИТЕЖА была распущена и ее функции переданы ИКАО, которые в настоящее время выполняются ее Юридическим комитетом.

Свою роль играли в развитии сотрудничества в области гражданской авиации региональные межправительственные конференции, которые периодически собирались для изучения и оперативного решения различных практических вопросов эксплуатации международных воздушных линий и радиосвязи, обеспечения метео и другой информацией, установления маршрутов и расписаний, а также принятия практических мер по внедрению правил аэронавигации, разработанных СИНА.

Что касается неправительственных авиационных организаций, то наряду с МЮКА появились новые организации данного вида – Международная ассоциация воздушного сообщения (ИАТА), Международный союз авиационных страховщиков (ИЮАИ) [5], специализирующиеся на узкоспециальных вопросах деятельности международного воздушного транспорта. Причиной этому стала быстрое развитие коммерческой авиации, создание авиакомпаний и, как следствие, необходимость в международных неправительственных организациях, в рамках которых определенный круг юридических и физических лиц мог бы решать специфические вопросы сотрудничества в области международной гражданской авиации.

Таким образом, процесс институционализации международных авиационных отношений в 20-40-е годы приобрел новые эволюционные черты. Были созданы межправительственные авиационные организации, появились тенденции регионального межправительственного сотрудничества по вопросам аэронавигации, наметилась линия учреждения специализированных неправительственных авиационных организаций. Конечно, круг вопросов, которыми занимались эти международные институты и механизмы в то время, определялся уровнем развития гражданской авиации. Поэтому уровень требований к эксплуатации международных воздушных сообщений был совсем иным, чем сейчас это сказывалось на деятельности всех видов авиационных институтов и механизмов, их функциях и компетенции.

Эволюционное развитие авиационных организаций прямо отразилось на содержании международного воздушного права. В его нормативном массиве стала формироваться самостоятельная, относительно однородная группа норм, специально предназначенная регулировать деятельность межправительственных авиационных организаций. Функциональная предназначенность этих норм предопределила их место в системе международного воздушного права в качестве самостоятельного института, тесно взаимодействующего с другими институтами этой отрасли международного права [6]. Таким образом, институционализация международных авиационных отношений является не только политическим, но и нормотворческим процессом. Обычно под этим понятием понимается «процесс развития международных отношений, связанный с появлением и бурным ростом института международной организации», количественный рост этих организаций, объективная «интенсификация международных отношений» [7].

По нашему мнению, для характеристики понятия «институционализация» недостаточно ограничиваться чисто международной стороной этого сложного и многоаспектного явления. «Международная организация есть не только международная, но международно-правовая институция, ... ее учреждение и деятельность регулируются международным правом», – пишет Н.А. Ушаков [8]. Под этим углом зрения процесс институционализации имеет свои специфические черты. Коллективное политическое решение государств о создании конкретной международной организации автоматически влечет необходимость его договорного оформления, что делается обычно путем принятия ими соответствующего учредительного акта. Облачение коллективного политического решения в отношении создания международной организации в международно-правовую форму является единственным средством его реального претворения на практике. В результате возникает нормотворческий процесс, связанный с выработкой норм, определяющих предмет деятельности международной организации, ее функции и компетенцию, порядок членства, структуру органов, организационный механизм работы, порядок принятия различных актов и решений и регулирующих другие вопросы.

Однако этот процесс не вечен. После его завершения возникает международно-правовая институция, способная к выражению своей воли и обладающая международной правосубъектностью со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями. Эта институция характеризуется тем, что создана и функционирует на основе международного договора; членами ее являются государства; имеет органы, которые формируют и выражают ее волю; она должна быть правомерной; она содействует сотрудничеству или организует сотрудничество государств в области осуществления ими их суверенных прав [9]; располагает соответствующей организационной структурой, имеет определенные цели и самостоятельные права и обязанности и учреждена в соответствии с международным правом [10]. Эти квалифицирующие признаки выделены Е.Т. Усенко и Е.А. Шибяевой.

В свою очередь Н.А. Ушаков относит к таким признакам организационно-правовое единство членов организации, объединенных достижением определенных целей,

осуществление в соответствии с учредительным актом и другими правилами организации установленных функций и полномочий в международном общении через посредство своих органов, право организации выступать во взаимоотношениях с государствами-членами, с государствами-нечленами и другими субъектами международного общения от своего имени [11].

Эти признаки достаточно детально характеризуют общие черты, присущие международным организациям, возникшим и действующим в ходе институционализации международных отношений. Очевидно, что подобные свойства имеются и у межправительственных авиационных организаций – ИКАО, и у региональных авиационных организаций. Их изучение представляет важную научную и практическую задачу, но само по себе такое исследование еще не гарантирует раскрытия полной картины всех юридических сторон деятельности межправительственных авиационных организаций. Для этого необходимо идти дальше, что предполагает прежде всего рассмотрение механизма международных организаций в действии и показ того, как и каким образом с его помощью реализуется потенциал международных институций в практических делах.

В связи с этим целесообразно отличать понятие «институционный механизм» от понятия «институционализация», под которым, как уже говорилось ранее, понимается политический и нормотворческий процесс, если первое заключается в проявлении устойчивой тенденции повышения роли международных организаций в международной жизни, превращении их в международные центры сотрудничества между всеми членами международного сообщества, то второе выражается в создании нормативного массива, образующего содержание «права международных организаций». Завершение нормотворческой стадии, т.е. образование в соответствии с международным правом конкретной международной организации, переходит в другую, а именно правоприменительную стадию.

Что же представляет собой применение права? По мнению С.С. Алексеева, это «стадия сложного процесса реализации юридических норм» [12]. Опираясь на это суждение, можно сделать вывод о том, что реализация международно-правовых норм есть процесс превращения предписаний и требований, воплощающих интересы международного сообщества государств в практическую реальность действующий международный правопорядок. В свою очередь, реализация международного права происходит в различных формах. И.И. Лукашук, который предпочитает говорить об осуществлении международного права, указывает на такие способы, как соблюдение, исполнение, использование и применение [13].

Конечно, каждая из этих форм реализации международного права имеет свое, сугубо специфическое назначение. Применение международного права, исполнение международно-правовых норм предполагает активную деятельность субъектов международного права по их реализации на практике. Например, государства-участники Чикагской конвенции 1944г. обязались сотрудничать в «обеспечении максимально достижимой степени единообразия» правил международной авионавигации, а затем их применять по мере возможности в своей национальной практике. Ясно, что для исполнения этого обязательства государства должны предпринимать активные действия – широко сотрудничать с ИКАО по этому вопросу и с помощью национального механизма имплементации внедрять стандарты и рекомендуемую практику ИКАО в практическую деятельность своей гражданской авиации.

В свою очередь, ИКАО обязана разработать такие правила международной авионавигации, одобрить и рекомендовать их государствам для применения. Выполнение этого обязательства осуществляется с помощью организационного и процедурного

механизма ИКАО. Таким образом, правоприменение в рамках международных организаций осуществляется с помощью определенного институционального механизма.

Следует отметить, что в терминах «применение», «пополнение», «соблюдение» есть определенная условность. Применяя положения своего учредительного акта, международные организации, конечно же, соблюдают и исполняют соответствующие международно-правовые нормы. Однако применение этих норм существенно отличается от других видов юридической деятельности международных организаций и представляет собой самостоятельную форму реализации международного права. Правоприменение происходит там, где в качестве юридического факта, с которым международно-правовая норма связывает возникновение правоотношения, выступает властное решение соответствующего органа международной организации по поводу конкретной практической ситуации. Как известно, стандарты и рекомендуемая практика ИКАО содержатся в Приложениях к Чикагской конвенции 1944 г. Эти Приложения уже давно полностью укомплектованы и лишь периодически обновляются. Решения об этом принимаются Советом ИКАО. С этого момента и начинается применение конкретных норм Чикагской конвенции 1944 г., относящихся к разработке и принятию единообразных правил международной авионавигации. По существу, применение международного права есть особый способ осуществления международно-правовых норм, претворения в жизнь их требований.

В международных организациях правоприменение обеспечивается соответствующим институциональным механизмом. Этот процесс должен осуществляться в соответствии с уставом международной организации и в пределах, установленных им для нее полномочий. По характеру правоприменение в рамках международной организации всегда процедурно регламентированная деятельность, обеспечивающая необходимые условия режима законности осуществления всех форм применения международно-правовых норм, закрепленных в уставе. С этих позиций и следует подходить к исследованию институционального механизма ИКАО и региональных авиационных организаций.

Формирование и развитие современного международного институционального механизма в области гражданской авиации происходило под влиянием иных факторов, чем в 20-40-е годы. Если в 1938г. гражданской авиацией было перевезено всего 3 млн пассажиров, а в 1950 г. – 31 млн, то в 1987 г. объем перевозок составил 1 млрд авиапассажиров. По прогнозам ИКАО, в 2000 г. их число достигнет 2 млрд. Бурный темп авиаперевозок стал возможен благодаря появлению суперлайнеров, способных с большой скоростью и на значительные расстояния перевозить сотню и более пассажиров за один рейс. В наши дни воздушный транспорт – незаменимое средство поддержания и укрепления политических, экономических, культурных и других связей между странами и народами. Благодаря гражданской авиации возникла глобальная сеть международных воздушных сообщений, которые стали неотъемлемым элементом миролюбивых отношений между государствами. В создании такой развитой сети международных воздушных коммуникаций важную роль сыграли международные авиационные организации, и прежде всего ИКАО.

Эта универсальная организация выполняет функции главного координатора усилий государств по созданию безопасных и эффективных условий деятельности гражданской авиации на международной арене. Дело в том, что обеспечение безопасности, надежности и регулярности полетов на любом современном самолете невозможно без его постоянной связи с землей, без обслуживания его на протяжении всего маршрута полета наземными службами управления воздушным движением, центрами полетной информации, службами метеобеспечения, а также без наличия современных аэродромов в транзитных пунктах, оснащенных авионавигационными средствами посадки. Сегодня международные

воздушные трассы пересекают все страны и континенты, поэтому безопасность полетов может быть решена тогда, когда во всех странах, через которые они проложены, наземные службы и сооружения, предназначенные для обеспечения обслуживания полетов, будут работать в одинаковом технологическом режиме. Решением этой задачи занимается, и довольно успешно, ИКАО.

Ею выработан огромный свод унифицированных правил международной аэронавигации, которые широко используются государствами-членами ИКАО в своей национальной практике. Благодаря этому самолеты авиакомпаний всех стран могут уверенно летать без каких-либо технических затруднений и осложнений. Усилия ИКАО по унификации правил международной аэронавигации устранили опасность появления многочисленных и разнообразных национальных правил международных полетов, что неизбежно сильно усложнило бы практическое осуществление международных воздушных сообщений. С помощью унифицированных правил международной аэронавигации удалось устранить расхождения между национальными правилами полетов до допустимого минимума [14].

Помимо этого, ИКАО много занимается экономическими вопросами воздушного транспорта, совместного финансирования и содержания аэронавигационных средств, оказания технической помощи развивающимся странам, авиационной безопасности, юридическими и другими проблемами мирового воздушного транспорта и находит для них политические, экономические, технические и иные решения. Высокая результативность деятельности ИКАО, ее значительный вклад в разрешение мировых проблем гражданской авиации свидетельствуют о том, что ее создателям удалось найти верные правовые, организационные, политические, экономические и другие элементы конструкции ИКАО, закрепить их в ее уставных положениях и на этой основе наладить организационно-правовой механизм деятельности, который используется государствами-членами в качестве универсального регулятора политических, экономических, технических, правовых процессов, порождаемых международной гражданской авиацией.

Изучение уникального опыта деятельности ИКАО представляет большой научный и практический интерес. Одной из задач создания всеобъемлющей системы международной безопасности, выдвинутой на XXVII съезде КПСС, является разработка эффективных методов предотвращения международного терроризма, включая безопасность пользования международными воздушными коммуникациями [15]. «Предлагаемая система всеобъемлющей безопасности, – пишет в своей статье «Реальность и гарантии безопасного мира» М.С. Горбачев, – окажется действенной в той мере, в какой будут эффективно функционировать Организация Объединенных Наций, ее Совет Безопасности, а также другие международные институты и механизмы» [16]. Как известно, определенная доля ответственности за поддержание международной безопасности лежит на специализированных учреждениях ООН, к числу которых относится ИКАО. Чтобы четко представлять, какой вклад может внести ИКАО в дело создания всеобъемлющей системы международной безопасности со своей стороны, конечно же, требуется раскрытие всего потенциала институционального механизма этой организации, что предполагает определение форы правоприменительной деятельности ИКАО, стадии процесса применения уставных положений ее органами, содержания и границ компетенции, видов правоприменительных актов и исследование других вопросов.

А.П. Мовчан рассматривает право международных организаций как органичную часть современного международного права и, следовательно, международного правопорядка [17]. Последнее понятие целостное. Целостность общего международного правопорядка основывается на совокупности взаимозависимых, взаимосвязанных и взаимодействующих составляющих его элементов. Один из них – международный авиационный правопорядок, органичная часть современного международного

воздушного права. В свою очередь, международный авиационный правопорядок также далеко не однопорядковое явление. Важный участок в нем занимает институт «международных авиационных организаций». Принципы и нормы этого института образуют одну из главнейших юридических отар международногоавиационного порядка, поскольку воплощают интересы международного сообщества в целом относительно порядка взаимоотношений государств в рамках межправительственных организаций, установленного и действующего на основе современного воздушного права, направленного на организацию и координацию сотрудничества их членов в области международной гражданской авиации, подчинению сотрудничества условиям этого порядка.

Эти условия квалифицируют противоправными, нарушающими правопорядок деятельности международных авиационных организаций все произвольные отступления от соблюдения уставных положений этой организации ее членами. Дезорганизующими могут также рассматриваться действия государств-членов этих международных организаций, не соблюдающие элементарные требования, которые должны соблюдаться государствами, участвующими в их деятельности в качестве членов. Например, члены ИКАО обязаны вовремя сообщать об отклонениях своих национальных правил от стандартов или процедур Совету ИКАО. Невыполнение этого требования членом ИКАО может затруднить деятельность организации по выполнению обязанности Совета ИКАО о незамедлительном уведомлении всех членов ИКАО о различиях, которые существуют между одним или несколькими положениями международного стандарта и соответствующей практикой членов ИКАО.

К факторам, дестабилизирующим порядок деятельности ИКАО, можно также отнести невыполнение финансовых обязательств перед этой организацией ее членами. Поэтому соблюдение порядка деятельности в практике ИКАО тесно связано с применением уставных положений этой международной организации, а учитывая, что «порядок и юридические процедуры международного нормотворчества и правоприменения «входят в понятие «международный правопорядок» [18], то изучение правоприменительной стороны деятельности ИКАО имеет несомненно большое научное и практическое значение. Исследование этого процесса позволяет сопоставить практику правоприменения ИКАО с ее уставными положениями и в этой проекции увидеть, как идет их самосовершенствование и саморегуляция в сторону улучшения под влиянием политических, экономических, технических, правовых и иных факторов, проявляющихся в ходе развития мирового воздушного транспорта, что дает реальное представление о том, каким образом ИКАО выполняет роль регулятора международных процессов, происходящих в международной гражданской авиации. В свою очередь это открывает возможность произвести глубинную диагностику институционального механизма деятельности ИКАО и наметить пути повышения эффективности его действия, что отвечает интересам всех членов этой универсальной организации.

Помимо ИКАО, важную роль в развития международного сотрудничества в области гражданской авиации играют региональные авиационные организации – Европейская конференция гражданской авиации (ЕКАК), Европейская организация по обеспечению безопасности (Евроконтроль), Африканская комиссия гражданской авиации (АЖАК), Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА), Центральноамериканская организация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА), Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК) и Совет гражданской авиации арабских государств (КАКАС). Эти организации тесно сотрудничают с ИКАО в ходе осуществления региональных задач, что обуславливает необходимость изучения особенностей институционального механизма региональных авиационных организаций, характера его взаимодействия с институциональным механизмом ИКАО [19].



Наконец, несомненный интерес представляет институционный механизм многочисленных неправительственных авиационных организаций, членами которых состоят разнообразные участники немежгосударственных международных авиационных отношений – авиакомпании, авиаперевозчики, пилоты, авиадиспетчеры, профсоюзные и научные объединения. Хотя их деятельность протекает за рамками международного права, поскольку подобные организации являются субъектами национального права, неправительственные авиационные организации играют весьма заметную роль в развитии международного авиационного сотрудничества. Действуя в тесном контакте с ИКАО и региональными авиационными организациями, эти организации занимаются, как правило, узкоспециальными вопросами международного воздушного транспорта.

Таким образом, существующая триада авиационных организаций образует специфический международный институционный механизм сотрудничества в области гражданской авиации, изучению которого посвящена эта работа.

## **Раздел I. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ –ИКАО**

### **Глава первая. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУЦИОННОГО МЕХАНИЗМА ИКАО**

#### **1. История создания ИКАО. Особенности Устава**

За два года до окончания второй мировой войны в Канаде, Англии и США начали вестись напряженные дискуссии в политических и дипломатических кругах по вопросу послевоенного развития международной гражданской авиации. Впоследствии они перешли на межгосударственный уровень. В конечном итоге их следствием был созыв Чикагской конференции, которая открылась 1 ноября 1944г. Перед конференцией стояла задача разработки международной конвенции о гражданской авиации.

Предполагалось, что ведущие государства с мощным потенциалом гражданской авиации достигнут принципиальной договоренности по всем важным аспектам международной конвенции задолго до созыва Чикагской конференции. На деле, однако, получилось иначе. На конференции царил разброд, и она оказалась на грани провала из-за единственного вопроса, который обсуждался еще до нее. Споры вызвала проблема, в какой мере следует наделять международный орган функциями экономического регулирования и контроля и стоит ли вообще передавать такие функции. Четыре представленных по этому вопросу проекта предусматривали разные решения.

Совместный проект Австралии и Новой Зеландии предлагал, чтобы гражданские воздушные перевозки по мировым авиамаршрутам осуществлялись исключительно авиакомпаниями, эксплуатируемыми международными агентствами. Это предложение было отвергнуто конференцией и истолковано как противоречащее тенденции к контролю воздушных перевозок самими государствами.

В соответствии с канадским проектом предусматривалось учреждение международного органа, обладающего полномочиями распределять маршруты, пересматривать тарифы и определять частоту авиатранспортных перевозок. По сути дела, в канадском проекте речь шла о создании международного картеля во всемирном

масштабе, распределяющего и перераспределяющего «сферы влияния» между авиакомпаниями стран-участниц.

По предложению Великобритании такой международный орган наделялся полномочиями, которые носили более дискреционный характер. На него возлагалась задача распределять маршруты, определять тарифы и частоту перевозок, не исходя при этом из каких-либо заранее установленных положений или формул. Таким образом, он обладал бы довольно широкими полномочиями и возможностями для контроля за развитием международного воздушного транспорта.

Согласно проекту США, полномочия международного органа должны быть строго ограничены главным образом установлением технических стандартов. В отношении авиатарифов, маршрутов и частоты авиатранспортных перевозок его полномочия сводились только к выполнению консультативных функций и проведению исследований по экономическим вопросам воздушного транспорта. По существу, Соединенные Штаты решительно выступали в пользу авиакомпаний, действующих по принципу свободного предпринимательства в условиях конкуренции «открытого неба» [20].

Таким образом, различные позиции государств по вопросу функций экономического регулирования и контроля будущего международного органа создали немалую проблему для участников Чикагской конференции.

В итоге они пришли к мнению, что международный орган должен располагать только консультативными функциями в этой области. Этим удалось устранить главное препятствие, мешавшее завершению работы конференции. 7 декабря 1944г. она закончилась принятием Конвенции о международной гражданской авиации, которую подписали 38 государств.

Одновременно были приняты другие соглашения [21], и среди них «Временное соглашение о международной гражданской авиации», с целью создания «промежуточного» механизма для налаживания предварительной работы по организации глобального сотрудничества в ожидании официальной ратификации Конвенции. 6 июня 1945г. после принятия 26 государствами это соглашение вступило в силу и Временная международная организация гражданской авиации (ПИКАО) приступила к работе. В течение 20 месяцев существования ПИКАО энергично занималась вопросами создания постоянного и эффективного международного механизма в соответствии с Чикагской конвенцией для регулирования послевоенного развития международной гражданской авиации. За этот период ею созданы Временный совет, Аэронавигационный и Авиатранспортный комитеты, Секретариат, подготовлены проекты 8 Приложений до готовности для их окончательного рассмотрения Советом, созданы отделы упрощения формальностей на воздушном транспорте и статистики, проведена работа Первой сессии ПИКАО [22].

ПИКАО работала до создания постоянной организации 4 апреля 1947г., когда после ратификации Чикагской конвенции 26 государствами этот документ вступил в силу. К 1988г. членами ИКАО стало 159 государств, что сделало ее одной из организаций системы Организации Объединенных Наций с наиболее широким кругом участников [23]. За свою историю ИКАО успешно решала практически любые крупные проблемы международной гражданской авиации, стоявшие на повестке дня, что снискало ей высокий авторитет среди членов международного сообщества.

Обычно устав международной организации, подобной ИКАО, представляет собой договор, которому присущи определенные особенности. «Статут международной организации, – отмечает Г.И. Тункин, – в отличие от обычного многостороннего международного договора создает постоянное международное образование, которое

действует на его основе. Он определяет не только права и обязанности государств-участников договора, но также цели и задачи организации, являющейся отличным от государств международным организмом, функции и компетенцию органов организации, взаимоотношения между организацией и государствами-членами и т.д. Другими словами, «статут международной организации - более сложное явление, чем обычный международный договор» [24]. К сказанному можно добавить, что устав международной организации не регулирует вопросы, не относящиеся к порядку ее создания и деятельности. Единственное исключение - Чикагская конвенция 1944г., состоящая из двух групп норм. Одна из них содержит общие положения, регулирующие взаимоотношения между государствами по поводу деятельности гражданской авиации на международной арене, а другая определяет порядок организации и деятельности Международной организации гражданской авиации.

Объединение в Чикагской конвенции разных по содержанию групп международно-правовых норм вызывает для участвующих в этой конвенции государств важные правовые последствия, а также отражается на толковании и применении уставных положений ИКАО. Каждое государство, решившее стать участником Чикагской конвенции, автоматически приобретает статус члена ИКАО. Причем присоединение к этой конвенции не может быть предметом каких-либо оговорок (кроме ст.85 о признании статуса Постоянной Палаты Международного Правосудия), к какой бы группе ее норм они ни относились. Об этом свидетельствует пример Югославии, представившей стране-депозитарию-США документ о присоединении к Чикагской конвенции с оговоркой в отношении ст.5 («Право нерегулярных полетов») 15 февраля 1954 г.

Чтобы выяснить мнение государств-участников по этому вопросу, США обратились к ним с опросом, который показал, что 22государства из 65, к тому времени подписавших Конвенцию, согласны с принятием оговорки, сделанной Югославией, 8 не согласились, а остальные воздержались [25]. Таким образом, абсолютное большинство государств-участников, кроме 8, не отвергли оговорки, а 22 высказали с ней явное согласие. Тем не менее Совет ИКАО, основываясь на том, что большинство государств-участников все же не выразили явного согласия, постановил, что Югославия не может быть членом ИКАО, а следовательно, участницей Чикагской конвенции [26]. Под влиянием этих обстоятельств Югославии пришлось отказаться от оговорки к ст.5 и только после этого она стала членом ИКАО.

Вместе с тем этот факт представляет собой пример толкования положений Чикагской конвенции в правоприменительной деятельности ИКАО. Толкование международно-правовых норм, т.е. уяснение их содержания и смысла, является необходимой предпосылкой международно-правового применения [27]. ИКАО часто прибегает к толкованию Чикагской конвенции, к чему побуждают ее разные обстоятельства.

В подобных случаях раскрывается содержание общих норм этой конвенции, и в них они опосредуются более конкретными, чем это сказано в Чикагской конвенции, положениями, позволяющими применить общую норму к спорному случаю. Суть толкования в правоприменительной практике международных организаций состоит в том, чтобы уполномоченные на то органы – Ассамблея, Совет и др. – определили возможность их применения к отдельным конкретным делам. Этим вносится единообразие в разрешение однородных дел, встречающихся в практике международной организации, что составляет необходимое условие соблюдения и укрепления международной законности.

В юридической литературе особенности Устава ИКАО освещаются с разных точек зрения. По мнению А.Н. Верещагина, права и обязанности, вытекающие из членства в ИКАО, «непосредственно не связаны с общими принципами Конвенции», что ее многие

положения «не имеют внутренних связей с уставными положениями ИКАО». Несмотря на это, он правильно подчеркивает, что при изучении прав и обязанностей членов этой организации «необходимо учитывать все положения Конвенции», хотя «они непосредственно не связаны с уставными правами и обязанностями государств членов ИКАО» [28]. Болгарский юрист Э. Константинов указывает на такую особенность Чикагской конвенции: совмещение в ней как «статута ИКАО, так и договора между государствами – членами ИКАО об основных правилах осуществления международных воздушных сообщений» [29].

Действительно, положения, относящиеся к ИКАО, содержатся не только в части II, но и в I и III частях Чикагской конвенции. В ст.9 («Запретные зоны»), ст.10 («Посадка в таможенном аэропорту»), ст.21 («Уведомление и регистрации»), ст.26 («Расследование происшествий»), ст.28 («Аэронавигационные средства и стандартные системы»), ст.37 («Принятие международных стандартов и процедур») ст.38 («Отклонения от международных стандартов и процедур») части 1 Конвенции имеются положения, касающиеся взаимоотношений государств с ИКАО. Аналогичным образом обстоит дело и с частью III Конвенции. Ст.69-76 определяют функции и компетенцию Совета ИКАО в области аэропортов и других аэронавигационных средств. Много положений, относящихся к ИКАО, содержится также в части 17 Конвенции. Ст.83-90, 93-94 посвящены различным сторонам деятельности ИКАО. Все говорит о том, что, хотя уставные положения ИКАО выделены в самостоятельную часть конвенции, их, толкование и применение требуют привлечения других предписаний, содержащихся в разных разделах Чикагской конвенции. В этом заключается особенность Устава ООН.

## 2. Характеристика содержания Устава ИКАО

Для правильного толкования и применения Устава ИКАО важное значение имеет его нормативная характеристика, которая дает представление о функциональном назначении и общей направленности норм, составляющих Устав ИКАО, степени их взаимодействия и взаимосвязи, придающих Уставу ИКАО свойства целостности и интегративности.

Одновременно с этим нормативная характеристика Устава ИКАО раскрывает сущность порядка организации и деятельности этой организации, порядка осуществления правоприменительной деятельности ее органов в соответствии и в пределах уставных положений ИКАО. Таким образом, нормативная характеристика этих положений не должна сводиться к выявлению формально-юридических сторон Устава ИКАО, а должна идти дальше, в направлении установления специфики и особенностей функционирования порядка организации и деятельности этой универсальной организации системы ООН.

Несомненно также, что многое может сказать о нормах Устава ИКАО характеристика отношений, которые они призваны урегулировать. Эти нормы отражают, что естественно, содержание общественных отношений, возникающих по поводу деятельности ИКАО на международной арене и имеющих сложный и многоплановый характер. Одни из них складываются между государствами-членами и ИКАО, другие развиваются и существуют непосредственно в рамках самой ИКАО. Все это – отношения субъектов международного права. Между ними существуют известные различия, которые следует принимать во внимание.

Известно, что международные организации, как субъекты международного права, представляют собой несuverенные образования, созданные на основе соглашений между суверенными государствами и находящиеся от них в определенной зависимости. Они имеют ограниченную юридическую способность к самостоятельному осуществлению нрав и обязанностей, установленных в их статуте. Таким образом, международные организации

располагают той свободой выбора действий, которой их наделили государства-учредители. Установленные для них правовые ограничители поддерживают заданную им Уставом направленность деятельности, чтобы международные организации не уклонялись, не отходили в сторону от своих целей и задач. Вот почему отношения между государствами и международными организациями имеют некоторую «запрограммированность», что связано с выполняемыми ими функциями. Например, государства-члены активно с ней сотрудничают по вопросам стандартов и рекомендаций ИКАО в отношении международной аэронавигации, а вот уже вступать с ней во взаимоотношения по поводу разработки стандартов и рекомендаций для международных авиаперевозок они не могут. ИКАО этими вопросами не занимается.

Унификация правил международной авиаперевозки является предметом Варшавской конвенции 1929г. Правда, в разные годы деятельности ИКАО, а именно в 1955, 1961, 1971 и 1975 гг., ее организационно-правовой механизм широко использовался для проведения международных дипломатических конференций участников этой конвенции, созывавшихся с целью ее совершенствования. Но этот факт не следует воспринимать как поворот ИКАО к вопросам унификации правил международной авиаперевозки.

Эти вопросы как были, так и остаются предметом Варшавской конвенции 1929г., а ее участники лишь обратились к услугам ИКАО организационно-правового характера. Отношения по этому поводу носили между участниками Варшавской конвенции и ИКАО временный, а не постоянный характер. Кстати сказать, обращение к услугам ИКАО для проведения подобных работ – явление довольно распространенное.

В марте 1988г. под эгидой ИКАО прошла дипломатическая конференция, на которой был принят Протокол к Монреальской конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации 1971г. Протокол дополнил эту Конвенцию новыми мерами борьбы, направленными против актов насилия и террора в международных аэропортах [30]. ИКАО выполнила для этого обычную работу – провела подготовку проекта нового документа, обсудила его во всех соответствующих инстанциях, наконец, осуществила организацию и проведение дипломатической конференции по принятию этого документа.

Отношения между государствами и ИКАО имеют весьма сложный характер. Прежде всего они складываются по поводу членства в этой организации. После вступления в ИКАО они переходят в плоскость взаимоотношений, касающихся осуществления прав и выполнения обязанностей государством-членом перед ИКАО, а также форм его участия в деятельности в высшем, исполнительном, вспомогательных, рабочих, административных и иных ее органах. Важный круг отношений складывается между государствами и ИКАО по поводу унификации правил международной аэронавигации, разработки экономических проблем международного воздушного транспорта, принятия мер борьбы с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, оказания технической помощи, совместного финансирования аэронавигационных средств.

Особый вид отношений складывается между государствами и ИКАО в юридической области. Это могут быть отношения по поводу толкования и применения положений Чикагской конвенции 1944г., разработки нового договора по воздушному праву, разрешения разногласий, определения компетенции ИКАО и др.

Совершенно специфический характер имеют отношения между органами ИКАО – Ассамблеей, Советом, Аэронавигационной комиссией, Авиатранспортным комитетом, Юридическим комитетом, Комитетом по незаконному вмешательству, Секретариатом и др.

Наконец, определенные отношения существуют между ИКАО и ООН, некоторыми специализированными учреждениями ООН, всеми региональными авиационными организациями и многими неправительственными авиационными организациями.

Таким образом, совокупность отношений, складывающихся в связи с деятельностью ИКАО, образует предмет Устава организации. Эти отношения – составная часть предмета международного воздушного права [31]. Однородность и относительная самостоятельность таких отношений определяют обособленность и автономность принципов и норм, регулирующих деятельность ИКАО. Эти нормы вместе с нормами, регулирующими деятельность региональных авиационных организаций, формируют институт «международных авиационных организаций».

Принципы и нормы этого института специально предназначены только для регулирования деятельности ИКАО и региональных авиационных организаций и к другим отношениям, являющимся предметом международного воздушного права, не применяются.

В непосредственные функции этого института входит правовое обеспечение организации и координации сотрудничества государств по вопросам международной гражданской авиации в рамках международных межправительственных организаций.

Что касается нормативного содержания института «международных авиационных организаций», то основную его часть занимает Устав ИКАО. Его юридическую основу составляют принципы суверенного равенства, сотрудничества, невмешательства во внутренние дела, обеспечения безопасности международной гражданской авиации, мирного разрешения споров. Как это нетрудно заметить, многие из них, кроме принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации, являются основными принципами международного права.

Не вдаваясь в их характеристику, о чем достаточно много исследований в советской юридической литературе [32], вкратце скажем, что они образуют юридический фундамент современного международного права, на котором возводится и держится вся международно-правовая материя. Пример тому – Устав ИКАО и учредительные акты других международных организаций. Более того, «ММПО правомерна лишь в том случае, если ее организационные основы, структура и деятельность базируются на общепризнанных принципах международного права» [33]. Однако универсальность действия основных принципов международного права, всеобщность их применения вовсе не исключают их приспособления под специфику той или иной международно-правовой реалии. В этом случае происходит обогащение основных принципов международного права специфическим содержанием

Основные принципы международного права занимают исходное место в правовом регулировании деятельности ИКАО и определяют общую направленность сотрудничества по вопросам международной гражданской авиации в рамках этой универсальной организации. В силу строгой императивности, высокой степени нормативной обобщенности эти принципы содержат критерии выбора решения государствами-членами, самой организацией конкретных задач сотрудничества в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Заложенные в них критерии выступают в качестве ориентиров, из которых должна исходить практика ИКАО.

Успешная и эффективная деятельность любой международной организации зависит от многих факторов, в том числе юридических. С этой точки зрения важную, если не главную, роль играют в деятельности международных организаций юридические начала равенства, ставящие государства-члены в юридически равное положение. В практике

ИКАО эти начала выражаются в равном представительстве всех государств-членов на сессиях Ассамблеи и равнозначности их голосов при принятии решений, а также в равенстве прав и обязанностей членов ИКАО. Только на равных основаниях государства-члены могут участвовать в разработке и принятии новых конвенций по воздушному праву, принятии поправок к Чикагской конвенции, в работе Всемирных конференций по международному воздушному транспорту и специализированных аэронавигационных совещаний ИКАО.

Принцип суверенного равенства имеет важное значение при формировании Совета ИКАО, являющегося выборным органом, в который входит определенное число государств, избираемых на сессии Ассамблеи по соответствующим критериям. Этим достигается равное представительство групп государств в Совете, одни из которых играют главную роль в области воздушного транспорта, другие вносят крупный вклад в обслуживание международной аэронавигации, а третьи хотя и не относятся к первым двум категориям, но их назначение обеспечивает представительство основных географических районов мира. Подобные критерии установлены в п.«б» ст.50 Чикагской конвенции.

Как показала практика, положения этой статьи оказались недостаточными для практического применения. Поэтому они были конкретизированы в правилах процедуры Ассамблеи ИКАО. В них установлено, что выборы проводятся в три этапа, причем эти этапы соответствуют категориям государств, определенным в ст.50 п.«б». Перед каждым выбором Ассамблея определяет максимальное число государств, подлежащих избранию на каждом этапе выборов. После этого кандидат в члены Совета решает, на каком этапе или этапах баллотироваться. Кандидат, не избранный на первом этапе выборов, может выставить свою кандидатуру на втором этапе, а кандидат, не избранный на втором этапе, может выставить свою кандидатуру на третьем. Выборы на каждом этапе проводятся тайным голосованием, и для избрания требуется большинство от общего числа участвующих в голосовании.

Когда Совет состоял из 21 члена, Ассамблея решила, что максимальное число Государств, подлежащих избранию на трех этапах выборов, должно соответственно составлять восемь, семь и шесть. В 1950 г. на 21 место в Совете было представлено 20 кандидатур государств, а одно место было зарезервировано за Советским Союзом. Ассамблея по рекомендации Исполнительного комитета, рабочего органа Ассамблеи, приостановила действие правила, требующего проведения выборов в три этапа, и постановила провести одно тайное голосование. 20 кандидатов получили требуемое большинство голосов от общего числа участвовавших в голосовании и соответственно были избраны. Оставшаяся вакансия была заполнена на следующей сессии в 1951г.в результате избрания Испании. В 1951г. на 21 место была представлена 21 кандидатура и была применена та же самая процедура, что и в 1950г. , - 21 государство избиралось в одно тайное голосование. В 1962, 1965, 1968 и 1971 гг., когда Совет состоял из 27 членов, места были распределены поровну – на каждом этапе избиралось по девять государств.

Принятая 11 марта 1971г.поправка к ст.50, п. «б», об увеличении числа членов Совета до 30 вошла в силу 16 января 1973г.,и 27 февраля того же года Совет созвал чрезвычайную сессию Ассамблеи для выборов трех дополнительных членов. Эти выборы также проводились в три этапа, причем на каждом этапе избиралось по одному государству, а действие Правил процедур Ассамблеи, конкретно п. «а» правила 56, п. «а» - 57, п.«б» - 58 и п. «а» правила 59, было приостановлено для сокращения перерывов между этапами и проведения выборов в течение двух дней.

В 1974 и 1977 гг. также было равное распределение по трем этапам - на каждом избиралось по 10 государств. Когда же число членов Совета увеличилось до 33, согласно поправке от 14 октября 1974г.,вступившей в силу 15 февраля 1980г., то Ассамблея решила,

что максимальное число государств, подлежащих избранию на трех этапах выборов, должно составлять соответственно 10, 11 и 12. Этот порядок соблюдался на Ассамблее при выборах в Совет в 1980, 1983 и 1986 гг. [34]

Как видно из приведенного, применение принципа суверенного равенства в практике ИКАО происходит далеко не просто. Потребовалось принятие соответствующего правоприменительного акта Ассамблеей, чтобы при выборах в Совет, который играет исключительно важную роль в деятельности ИКАО, этот принцип был соблюден и применялся должным образом. Такого рода примеры весьма многочисленны в практике ИКАО.

В частности, производным от принципа суверенного равенства является принцип справедливого географического представительства в международной организации. Применение этого принципа вызывает немалые трудности в деятельности ИКАО. Конкретно этот принцип важен для работы Секретариата ИКАО. От его соблюдения зависит равное представительство в этом органе от всех групп государств в ИКАО. Поэтому его значение имеет скорее политический, чем географический, характер.

Ведь большее или меньшее представительство от различных географических групп государств-членов в Секретариате определяет вес и влияние, которое они оказывают на деятельность этого органа ИКАО. Долгое время большинство международных служащих Секретариата составляли представители западных стран, что вызывало и вызывает недовольство других стран, и прежде всего развивающихся.

Под влиянием этих обстоятельств Совет ИКАО, в подчинении которого находится Секретариат, в целях улучшения положения с географическим представительством в этом органе последовательно в 1963, 1970 и 1981 гг., а затем с 1985 г. регулярно стал изучать этот вопрос. 28 марта 1984 г. Совет принял решение о создании Рабочей группы для изучения вопроса о выполнении принципа справедливого географического представительства на должностях в Секретариате в соответствии с резолюцией Ассамблеи А24-20 «Соблюдение и выполнение принципа справедливого географического представительства на должностях в Секретариате ИКАО». При этом Совет пришел к согласию с тем, что основными критериями отбора кандидатов на должности в Секретариате должны быть «эффективность и техническая компетентность», и принял рекомендации, касающиеся квот вакантных должностей, подлежащих географическому распределению, создания новых должностей для непредставленных государств, набора кадров и др. В настоящее время работа по обеспечению более справедливого географического представительства в Секретариате ИКАО взята под постоянный контроль Совета [35].

Действия Совета в этой области опираются на резолюцию Ассамблеи А24-20. Этот высший орган ИКАО постановил, что Совет обязан принять меры к обеспечению более справедливого географического распределения постов в Секретариате, с тем чтобы различные регионы мира могли по возможности получить должное представительство. Для этого Совет должен установить политику в области набора кадров, включая политику в отношении подбора, продвижения по службе, возобновления контрактов, продления срока действия контрактов, срока службы и других вопросов для обеспечения сбалансированного представительства граждан всех государств из различных регионов, а также рассмотреть существующую практику назначений и продвижения по службе и принять принципы, политику и методы, регулирующие назначение, прекращение действия назначений, продвижение по службе, продление срока службы, возобновление и продление срока действия контрактов в отношении ключевых постов в Секретариате [36].

В данном случае, связанном с применением принципа справедливого географического представительства в практике ИКАО, применен другой подход к его



соблюдению и выполнению в работе Секретариата, чем в вышеописанном случае в отношении принципа суверенного равенства при выборе в Совет. Основной акцент здесь сделан на принятие Советом ИКАО конкретных мер и действий, которые должны устранить недостатки в применении принципа справедливого географического представительства в деятельности Секретариата. Юридической основой осуществления таких мер и действий является соответствующая резолюция – постановление Ассамблеи ИКАО.

В преамбуле Чикагской конвенции 1944 г. зафиксировано намерение ее участников содействовать «сотрудничеству между нациями и народами» в области международной гражданской авиации. Развитие такого сотрудничества не обходится также без деятельного участия ИКАО. Поэтому естественно, что принцип сотрудничества пронизывает всю деятельность этой организации.

Содержание этого принципа можно сформулировать следующим образом. Во-первых, государства обязаны сотрудничать друг с другом в области международной гражданской авиации с целью установления и поддержания дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира. Во-вторых, сотрудничество между государствами в области международной гражданской авиации должно осуществляться независимо от различий их политических, экономических и социальных систем. В-третьих, государства должны сотрудничать в деле создания безопасных условий деятельности международной гражданской авиации. Эти элементы представляют конкретизацию общего принципа сотрудничества [37] применительно к международной гражданской авиации.

Применение принципа сотрудничества в практике ИКАО также не обходится без правоприменительных актов. «Принцип сотрудничества как международно-правовую обязанность государств, – пишет Е.Т. Усенко, – необходимо отличать от самой деятельности государств по реализации сотрудничества, которая должна осуществляться в соответствии с этим принципом» [38]. Это надо понимать так, что при межгосударственном сотрудничестве в области международной гражданской авиации принцип сотрудничества не может реализовываться без учета принципа суверенитета над воздушным пространством, разрешительного порядка полетов, обеспечения безопасности международной гражданской авиации, взаимности, свободы полетов, а также основных принципов международного права.

Это требование распространяется и на сферу применения принципа сотрудничества в практике ИКАО, что ею подтверждается.

Существует много направлений сотрудничества в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта, которые испытывают координационное и организационное влияние ИКАО. Ее практические шаги в этой области проявляются по-разному. В большинстве случаев они подкрепляются резолюциями Ассамблеи ИКАО, содержащими постановления, решения или рекомендации в отношении конкретного вопроса сотрудничества в сфере международной гражданской авиации. Например, во время 25-й чрезвычайной сессии Ассамблеи ИКАО, проходившей с 24 апреля по 10 мая 1984 г. и принявшей поправку к Чикагской конвенции о неприменении силы против гражданских воздушных судов, была принята резолюция А25-3 «Сотрудничество между Договаривающимися государствами в обеспечении безопасности международной гражданской авиации и в содействии достижению целей Чикагской конвенции». Выразив убеждение в том, что «практические меры по сотрудничеству между Договаривающимися государствами необходимы для обеспечения безопасности международной гражданской авиации и содействия достижению целей Чикагской конвенции», Ассамблея призвала государства активно сотрудничать в вопросах уменьшения необходимости в перехвате гражданских воздушных судов, совершенствования координации между военными и

гражданскими системами связи и органами управления воздушным движением в целях повышения безопасности международной гражданской авиации в ходе опознавания и перехвата гражданских воздушных судов [39].

Воплощение положений этой резолюции в жизнь реально только на почве уважения ранее указанных принципов международного воздушного права, т.е. суверенитета над воздушным пространством, разрешительного порядка полетов и обеспечения безопасности международной гражданской авиации. Соблюдение этого требования относится ко всей практике применения принципа сотрудничества в области международной гражданской авиации в деятельности ИКАО.

Безопасное и упорядоченное развитие международных воздушных коммуникаций во многом зависит от усилий ИКАО по разрешению проблем, прямо влияющих на безопасность и регулярность полетов. Успешная их разработка может быть осуществлена только на основе принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации. Этот принцип является одним из основных принципов международного воздушного права [40] и играет исключительно важную роль в деле обеспечения технической безопасности международных воздушных коммуникаций, в борьбе с актами воздушного терроризма. Он определяет общую направленность правового регулирования большого круга вопросов, связанных с обеспечением безопасности международных полетов над государственной территорией и открытым морем, управлением и обслуживанием движения на международных воздушных линиях, осуществлением международных авиаперевозок.

Претворение в жизнь руководящих начал принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации пронизывает всю деятельность ИКАО в области международной аэронавигации и авиационной безопасности. Несмотря на столь большое значение этого принципа в деятельности ИКАО, вообще в международном воздушном праве, до сих пор он существует «в качестве обычной нормы международного права, что никак не соответствует его юридическому рангу. Необходимо закрепить его в договорном порядке, что, несомненно, повысит юридический авторитет этого принципа в системе международного воздушного права» [41]. У ИКАО, как представляется, есть все возможности, чтобы сделать в этом направлении практические шаги. В ст.94 Чикагской конвенции предусмотрено право на принятие к ней соответствующих поправок, которыми и государства и ИКАО неоднократно уже пользовались. Поэтому вполне осуществимо принятие поправки к Чикагской конвенции 1944г., касающейся принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации, тем более что его существование подтверждено практикой ИКАО. Как справедливо замечает Г.М.Даниленко, именно «своей практикой» международные организации «способствуют формированию соответствующих обычных норм» [42].

Следует подчеркнуть, применение принципа обеспечения безопасности гражданской авиации должно происходить, так же как в случае с принципом сотрудничества, на основе безусловного уважения и соблюдения основных принципов международного права и международного воздушного права. Что касается конкретных норм, составляющих Устав ИКАО, то они имеют явные функциональные признаки, которые позволяют их объективно дифференцировать. Прежде всего различаются нормы, устанавливающие права и обязанности государств – членов ИКАО. Эти нормы имеют исключительно важное юридико-политическое значение, поскольку определяют порядок и условия приема в ИКАО, участия в работе ее органов государств-членов, а также регулируют взаимоотношения членов ИКАО в процессе ее деятельности и отношения между самой организацией и ее членами. Как известно, членами ИКАО являются государства, принадлежащие к различным социально-экономическим системам. Нормы, устанавливающие права и обязанности государств-членов ИКАО, не определяют каких-

либо различий в том, что касается их действия в отношении любых государств, к каким бы они социально-экономическим системам ни принадлежали. Они действуют для всех членов ИКАО в равной степени одинаково и не устанавливают ни для кого каких-либо юридических привилегий. В этом заключается политическое значение норм, регулирующих вопросы членства в ИКАО.

Авторитет той или иной международной организации во многом зависит от целей и задач, которые поставлены перед ней в ее учредительном акте. На этом основании в таком уставе следует выделять нормы, не являющиеся регулирующими в собственном смысле слова. Их функциональное предназначение состоит в определении основных направлений деятельности международной организации в конкретной области международных отношений. В совокупности они характеризуют предметную сферу деятельности конкретной международной организации.

Подтверждением сказанному является Устав ИКАО. В нем, так же как в учредительном акте любой международной организации, имеются нормы, определяющие предметную сферу деятельности этой универсальной международной организации в области гражданской авиации. В самом общем виде основные направления деятельности ИКАО указаны в ст.44 Чикагской конвенции. После того как ИКАО приступила к своей деятельности, произошла определенная конкретизация этих общих направлений. Теперь они имеют более ясный и четкий характер, чем это сказано в ст.44, и охватывают область аэронавигации, воздушного транспорта, совместного сооружения и финансирования средств аэронавигации, оказания технической помощи, разрешения юридических вопросов, взаимоотношений с международными организациями и др. [43]

Как известно, каждая международная организация выполняет определенные функции в системе международных организаций. С этой точки зрения нормы учредительного акта, касающиеся основных направлений деятельности международной организации, указывают на характер ее специальных функций, которые отличают и выделяют ее среди международных организаций. В этом смысле специальными функциями ИКАО являются «разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта» (ст.44).

Для их осуществления ИКАО располагает совокупностью координационных, организационных, оперативных, контрольных, регулирующих и арбитражных функций. Их выполнение в процессе деятельности ИКАО, само собой разумеется, основывается на соответствующих нормах ее Устава, а также нормах внутреннего права ИКАО. Более подробно содержание этих норм будет раскрываться далее. Однако при этом хотелось бы отметить следующее. Для понимания характера содержания норм, определяющих функции ИКАО, следует всегда иметь в виду, что некоторые функции четко распределены между органами ИКАО. Например, чтобы составить ясное представление о регулирующих функциях ИКАО, необходимо изучение функций Ассамблеи, Совета, Юридического комитета, Аэронавигационной комиссии и Авиатранспортного комитета. Об организационных функциях ИКАО можно узнать при исследовании практически всех органов ИКАО. То же самое можно сказать и в отношении координационных, оперативных, контрольных функций ИКАО. Однако для того чтобы иметь представление о характере арбитражных функций ИКАО, достаточно изучить соответствующие функции Совета [44]. Это обстоятельство должно учитываться при анализе норм, определяющих координационные, организационные, оперативные, контрольные, регулирующие и арбитражные функции ИКАО. Степень распределенности функций между органами ИКАО обуславливает и соответствующую распределенность норм, на которых основываются вышеуказанные функции ИКАО.

В свою очередь, для их выполнения ИКАО наделена соответствующей компетенцией, т.е. правом решать или участвовать в решении вопросов международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. На этом основании в Уставе ИКАО следует выделять соответствующую группу компетенционных норм. Эти нормы играют исключительно важную роль в деятельности ИКАО. Хотя сами по себе они не предопределяют заранее, каким образом должны решаться те или иные вопросы международной аэронавигации и международного воздушного транспорта, тем не менее именно компетенционные нормы определяют общую направленность принятия решений по конкретным вопросам международной гражданской авиации в рамках ИКАО и именно на их основе применяются нормы, регламентирующие существо вопроса. Характер и содержание компетенционных норм во многом зависят от места конкретного органа ИКАО в иерархии системы органов этой организации. Например, компетенционные нормы Ассамблеи не тождественны и не могут быть таковыми по отношению к подобным нормам Совета, а они, в свою очередь, существенно отличаются от компетенционных норм Аэронавигационной комиссии, Авиатранспортного комитета, Юридического комитета, Комитета по незаконному вмешательству, Секретариата и других органов ИКАО. Следует подчеркнуть, что компетенционные нормы содержатся не только в Уставе, но и во внутреннем праве ИКАО.

Особую группу образуют в Уставе ИКАО нормы, на основе которых действует организационно-правовой механизм этой организации. К ним относятся нормы, определяющие структуру, методы и организацию работы ИКАО. Именно эти нормы устанавливают, какими органами располагает ИКАО, в какой зависимости и соподчиненности они находятся, какие методы ими применяются для осуществления своих функций, а также указывают, какие способы организации деятельности используются органами ИКАО в своей работе.

Наконец, в Уставе ИКАО имеются нормы, относящиеся к разработке, принятию и применению регламентов ИКАО. Эти нормы определяют прохождение юридического процесса выработки единообразных правил международной аэронавигации, за осуществление которого несет ответственность Совет.

Нормативная характеристика Устава ИКАО позволяет установить и классифицировать его основные элементы (принципы), выделить группы норм, предназначенные регулировать различные стороны ее деятельности, что имеет важное значение для понимания специфики и особенностей организационно-правового устройства ИКАО. Одновременно с этим нормативная характеристика Устава ИКАО дает возможность ясно представить каким является порядок организации и деятельности ИКАО при осуществлении ею возложенных на нее функций.

Принципы и нормы Устава ИКАО воплощают интересы членов этой международной организации относительно порядка взаимоотношений государств между собой в рамках ИКАО, между государствами и ИКАО, между ИКАО и международными организациями, который установлен в Чикагской конвенции и направлен на организацию и координацию сотрудничества государств-членов в области международной гражданской авиации. Принципы и нормы Устава ИКАО определяют также порядок реализации своих предписаний в процессе деятельности этой организации как государствами-членами, так и органами ИКАО. Кроме того, они составляют юридическую основу всей правоприменительной деятельности ИКАО.

Порядок организации и деятельности ИКАО включает порядок: членства в ИКАО, ее внутренней организации, использования методов работы органов ИКАО и применения правил процедур, унификации правил международной аэронавигации, упрощения формальностей, принятия поправок к Чикагской конвенции, разработки проектов новых

конвенций по воздушному праву, разрешения споров и разногласий между государствами-членами, оказания технической помощи, содействия развитию международного воздушного транспорта и осуществления административной деятельности ИКАО.

Порядок организации и деятельности ИКАО направлен на утверждение на практике идей Чикагской конвенции о создании безопасных и экономичных условий деятельности гражданской авиации во всемирном масштабе, превращение ИКАО в центр организации и координации универсального сотрудничества государств по всем аспектам международной гражданской авиации.

### 3. Применение Устава ИКАО

Как продукт правотворчества, Устав ИКАО выражает согласованную волю и интересы всех ее государств-членов и подлежит обязательному исполнению и применению всеми органами ИКАО. Нормы Устава ИКАО, будучи необходимыми правилами, касающимися порядка организации и деятельности этой универсальной организации, установлены для того, чтобы целенаправленно воздействовать на волю этой организации, побуждая ее осуществлять свои функции строго определенным образом. Именно в этом и проявляется регулирующее воздействие норм Устава ИКАО, их претворение в жизнь, действительность. Посредством актов применения уставных предписаний ИКАО достигает тех результатов, которые поставлены перед ней в ее Уставе. Этим обуславливается огромное политико-правовое значение реализации установлений учредительного акта ИКАО.

«Результат реализации правовых норм – установление определенной системы урегулированных ими общественных отношений, т. е. определенного правопорядка», – пишет С.В. Черниченко [45]. С этой точки зрения в результате реализации норм Устава ИКАО достигается состояние правопорядка, который обеспечивает осуществление процесса деятельности ИКАО на упорядоченной основе, в соответствии с ее уставными предписаниями. Другими словами, подобная реализация представляет собой процесс превращения юридических установлений Устава ИКАО в практическую реальность, в действующую систему общественных отношений, складывающихся в области международной гражданской авиации.

В широком плане реализация норм Устава ИКАО охватывает как деятельность различных органов ИКАО, так и поведение отдельных государств-членов. Однако в конкретных случаях такая реализация происходит в различных самостоятельных формах, что определяется разнообразием содержания и характера отношений, регулируемых Уставом ИКАО. В советской общетеоретической литературе принято различать исполнение, соблюдение, использование и применение, правовых норм, как конкретных форм реализации права. Применением права большинство авторов считают деятельность компетентных органов по осуществлению ими властных полномочий путем принятия индивидуальных правовых актов, на основании которых участники общественных отношений наделяются конкретными правами и обязанностями [46].

Международные межправительственные организации располагают определенными властными полномочиями. «Эти полномочия, – справедливо замечает С.В. Черниченко, – в отличие от полномочий государств не суверенно-властные, но властные»[47]. Действительно, международные организации, используя свои специальные полномочия, принимают акты правоприменительного характера на основе уставных положений, решая тем самым, по существу, те или иные конкретные вопросы, отнесенные к их компетенции. Таким образом, властные полномочия позволяют международной организации проявлять свою волю, инициативу в отношении решения той или иной задачи в области

международного сотрудничества. Именно в этой форме происходит применение права в рамках международных организаций.

Применение Устава ИКАО обычно выражается во властном решении Ассамблеи или Совета, которые преимущественно располагают властными полномочиями, хотя некоторым объемом таких полномочий обладают и другие органы ИКАО, в частности Комитет по совместной поддержке, Секретариат, Финансовый комитет, по поводу конкретного вопроса аэронавигации, воздушного транспорта или деятельности самой организации. Властность решения ИКАО порождает определенное отношение между государствами-членами и ИКАО или между самими ее органами, в котором присутствует регулятор действий либо государств-членов, либо самой организации в различной форме в отношении конкретного вопроса сотрудничества. Форма применения Устава ИКАО может быть или обязательной или рекомендательной, что зависит от характера и существа вопроса, по которому принято властное решение.

Применение Устава ИКАО – это правовая форма осуществления функций этой международной организации. С помощью применения Устава органы ИКАО направляют коллективный поиск баланса интересов государств-членов в русло достижения единства общеобязательного поведения в области международной гражданской авиации. Такое понимание применения Устава ИКАО нацеливает на анализ специфики деятельности органов этой организации по реализации установлений своего учредительного акта.

Процесс применения Устава ИКАО имеет весьма сложный характер. При его осуществлении должно соблюдаться важное требование, которое распространяется на все его стадии. В соответствии с этим требованием применение Устава ИКАО должно основываться на его положениях и осуществляться в пределах полномочий, установленных в учредительном акте для ИКАО. Это указывает на то, что правоприменение в международных организациях имеет строго обозначенные границы, очерченные их учредительными актами.

Какие же задачи решаются при применении Устава ИКАО? Во-первых, задача организации выполнения уставных предписаний, что делается ею обычно с помощью позитивных решений, принимаемых в виде различных резолюций. Во-вторых, охрана этого Устава организацией от его нарушений со стороны государств-членов. В соответствии с этим следует различать две формы применения Устава ИКАО – оперативно-координационную и контрольно-охранительную.

Оперативно-координационная форма состоит во властной оперативно-координационной деятельности органов ИКАО, и прежде всего Ассамблеи и Совета по реализации предписаний Устава ИКАО путем принятия соответствующих резолюций. Формулировки резолюций Ассамблеи могут быть типа: Ассамблея «рекомендует», «настоятельно призывает», «предлагает государствам» и т.п. В подобных резолюциях обычно содержатся рекомендательные распоряжения ИКАО, адресованные либо ее органам, либо государствам-членам. Несмотря на то, что эти резолюции формально не обязательны, как показывает практика, ИКАО внимательно контролирует их выполнение. Для этого на Ассамблее проводится заслушивание о ходе выполнения рекомендательных резолюций теми, кому они адресованы, и дается квалификация несоблюдения резолюций ИКАО в соответствующих решениях, могущих содержать разную степень требовательности их уважения со стороны государств-членов. Это указывает на то, что в рекомендательных резолюциях ИКАО имеется некоторый юридический элемент, хотя он не является юридически обязательным. По мнению Г.И. Тункина, резолюции международных организаций «представляют особый вид социальных норм. Не являясь юридически обязательными, они во многих случаях играют существенную регулирующую роль, которая часто не уступает значению норм международного права» [48].

Именно таковыми и являются во многих случаях резолюции ИКАО, содержащие распоряжения рекомендательного характера.

Широко распространено в практике Ассамблеи ИКАО принятиерезолюций с формулировками типа: Ассамблея «постановляет», «утверждает» или «устанавливает». В подобных резолюциях подчеркивается безусловность правовых требований, принятых Ассамблеей. Например, на Четвертой сессии Ассамблеи ИКАО, проходившей в Монреале с 30 мая по 20 июня 1950г., была принята резолюция А4-3 «Политика и программа в отношении изменения Конвенции», в которой содержалось постановление о порядке изменения Чикагской конвенции и внесения в нее поправок [49]. В мае 1984г. на чрезвычайной сессии Ассамблеи ИКАО были приняты резолюция А25-1, в которой утверждалась новая статья 3 (бис) к Чикагской конвенции 1944 г. о неприменении оружия против гражданских воздушных судов в полете [50]. Причины принятия резолюций ИКАО, содержащих обязательные требования, разнообразны. В своей сути они представляют властные веления ИКАО, направленные на оказание определенного регулирующего воздействия на поведение органов ИКАО или государств-членов.

Важное место в деятельности ИКАО занимает охраны норм учредительного акта от каких-либо нарушений, которая заключается в применении санкций к нарушившим Устав ИКАО государствам, разрешении конкретных спорных дел, а также принятии специальных мер по предупреждению нарушений Чикагской конвенции 1944 г. и обязательных решений ИКАО в будущем. Правоохранительная деятельность в ИКАО направлена на предотвращение посягательств на нормальное функционирование этой международной организации. Ее цель – контроль за соответствием деятельности государств-членов положения Устава ИКАО, ее правомерностью с точки зрения этого Устава, а в случае обнаружения нарушения – принятие соответствующих мер по восстановлению нарушенного правопорядка деятельности ИКАО.

Устав ИКАО применяется в рамках официальной, процедурно регламентированной деятельности, что гарантирует осуществление правоприменительного процесса в условиях строгого режима законности. В отношении всех органов ИКАО установлены правила процедуры, в которых тщательно регулируются их действия, связанные с применением Устава ИКАО. Разумеется, эти правила процедуры находятся в полном соответствии с учредительным актом ИКАО. В совокупности они определяют правоприменительные полномочия конкретного органа ИКАО, а также содержание, форму, а иногда и способ их реализации. В правилах процедуры также прямо и исчерпывающе указываются как факты, обуславливающие их применение, так и содержание действий органа ИКАО при наступлении этих фактов. Такое точно запрограммированное поведение органов ИКАО отвечает требованиям порядка организации и деятельности ИКАО, исключает совершение ее органами действий, выходящих за рамки дозволенного ее Уставом.

Следует подчеркнуть, что не все и не всякие правила процедуры являются правоприменительными актами ИКАО. Число таких актов, документально оформленных в виде правил процедур, довольно ограничено. Например, в Постоянных правилах процедуры Ассамблеи ИКАО имеются положения, существенно разъясняющие применение ст.93, 94, а также ст.50 Чикагской конвенции 1944 г. Однако эти положения составляют меньшинство в общем количестве правил процедуры Ассамблеи ИКАО. Аналогичным образом обстоит дело с Правилами процедуры Совета ИКАО и другими органами ИКАО, а есть примеры, когда правила процедуры сплошь представляют нормы внутреннего права ИКАО. Это, например, Директивы региональным авионавигационным совещаниям и Правила процедуры их проведения.

Как замечает С.С. Алексеев, «правоприменительная деятельность выражается в правоприменительных актах, т.е. в промежуточных или завершающих юридических действиях правоприменительного органа, Порождающих те или иные последствия в процессе применения права» [51]. В этой связи возникает вопрос о том, что следует понимать под правоприменительными актами ИКАО. Очевидно, что таковые могут воплощаться не только в виде правил процедур органов ИКАО, а и в других документальных формах.

В общетеоретической литературе высказываются различные точки зрения о понятии «акта применения права». Согласно одной из них, это «официальный акт – документ компетентного органа» [52], или «официальный письменный документ (приказ, постановление, решение, распоряжение, приговор и т.д.) [53]. По мнению других, акты применения права находят свое выражение в виде действий [54]. В международно-правовой литературе вопрос о понятии «акта применения международного права» до сих пор не обсуждался, хотя в этом есть большая потребность.

Действительно, чтобы четко представить, как осуществляется правоприменительный процесс в международном праве, необходимо прийти к ясному пониманию сущности международных правоприменительных актов, особенно принимаемых в рамках международных организаций. Такие акты порождаются самим характером правоприменительного процесса, происходящего в международных организациях, являются документальной формой его выражения. С этой точки зрения под ними можно понимать официальные письменные документы международной организации, содержащие решения, постановления, предложения, призывы и т.д. В большинстве эти документы предполагают совершение каких-либо действий со стороны как международной организации, так и государств-членов, чем достигаются те результаты, которые ожидают получить от принятых международной организацией мер.

Кроме того, нередко международные организации принимают решения, обычно документально оформляемые в виде новых международных договоров или поправок к Уставу, что широко практикуется ИКАО. Эти решения принимаются компетентным органом на основе уставных норм и направлены на регулирование специфических общественных отношений, возникших под влиянием различных политических, экономических, социальных, научных и иных факторов. В результате появляются акты-документы международной организации, значительно расширяющие юридические средства осуществления деятельности международной организации, что дает ей возможность оперативно реагировать и влиять на процессы, происходящие в международных отношениях.

Таким образом, под правоприменительными актами ИКАО следует понимать ее официальные письменные документы, в которых содержатся решения, постановления, предложения, призывы, рекомендации и т.п., допускающие совершение определенных действий с ее стороны или со стороны государств-членов. К ним следует также отнести решения ИКАО о принятии новых поправок к ее Уставу.

В практике ИКАО часто возникает потребность в разъяснении положений Чикагской конвенции или понятий, используемых в ней, для установления единообразия в их применении государствами-членами и самой организацией. Так, в Чикагской конвенции широко употребляются понятия «стандарт» и «рекомендуемая практика», но без соответствующих объяснений. В свое время Ассамблея выработала определения терминов «стандарт» и «рекомендуемая практика». Такого рода определения являются необходимыми опосредованными звеньями, обеспечивающими надлежащее применение конкретных статей Чикагской конвенции. Соответствующим образом документально



оформленные в конкретном постановлении Ассамблеи ИКАО, они служат критериями толкования Конвенции в процессе правоприменительной деятельности ИКАО.

Правоприменительные акты ИКАО должны быть безупречны с точки зрения законности. В ней выражается законность всего правоприменительного процесса, проводимого ИКАО. Причем законность правоприменительного акта ИКАО означает несколько большее, чем его простое соответствие уставным положениям. Такой акт должен опираться на конкретную норму или их совокупность, содержащуюся в Чикагской конвенции, что в ряде случаев ею прямо оговаривается.

Важное условие законности правоприменительного акта – принятие его компетентным органом ИКАО. Другим свойством правоприменительного акта, без которого он не может выполнять своего назначения, является контроль за его соблюдением со стороны Ассамблеи или Совета ИКАО.

Правоприменительная деятельность ИКАО носит сложный и многоплановый характер. Она охватывает авионавигацию, воздушный транспорт, совместное финансирование, осуществление региональных планов, юридические вопросы, борьбу с актами незаконного вмешательства, техническую помощь. Проведение этой деятельности тесно связано с осуществлением компетенции ИКАО.

#### 4. Компетенция ИКАО

Компетенция любой международной организации характеризует одну из форм проявления ее правосубъектности, выражающуюся в праве международной организации решать те или иные вопросы, относящиеся к ее предметной сфере деятельности. Это право, основанное на уставе международной организации, само по себе не предрешает, каким образом эти вопросы должны быть разрешены. Обычно компетенционные нормы международных организаций определяют только основные правила разрешения дел их органами в своей предметной сфере деятельности. Поэтому применение таких норм носит инициативный характер и они реализуются в виде действий и решений международных организаций, в которых отражаются конкретные потребности, сформировавшиеся в ходе осуществления ими функций по развитию конкретной сферы международного сотрудничества.

Принципиальное значение для правильного определения компетенции ИКАО имеет четкое установление предметной сферы деятельности этой организации. В преамбуле Чикагской конвенции сказано, что она заключена для того, чтобы «международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично». Ясно, что осуществление этой задачи объективно требует строгого разграничения вопросов международной гражданской авиации и отнесения одних к внутренней компетенции государств, а других к компетенции ИКАО. Именно из этого требования исходит Чикагская конвенция.

В ней указано, что вопросы полетов над территорией Договаривающихся государств, в частности установления разрешительного порядка полетов, правил полетов, правил о въезде и выпуске пассажиров, экипажа и груза воздушных судов, досмотра воздушных судов, определения международных аэропортов и международных воздушных трасс и т. п., относятся к внутренней компетенции государств. Что касается вопросов, относящихся к ведению ИКАО, то для этого необходимо точное определение объекта Чикагской конвенции.

Уже само название этой Конвенции и широкое использование в ее тексте понятия «международная гражданская авиация» говорит о том, что ее объектом является не вся гражданская авиация, а только относящаяся к «международной гражданской авиации». Первым, кто обратил на это внимание, был А.Н. Верещагин. Он считает, что вся гражданская авиация действует под флагами тех или иных государств и что не существует никакой авиации, которая была бы «международной» в собственном смысле этого слова. Очевидно, под «международной гражданской авиацией» авторы Чикагской конвенции имели в виду не какую-то несуществующую наднациональную, внегосударственную гражданскую авиацию, а лишь ту часть гражданской авиации государств, которая занята в международном воздушном сообщении. В первую очередь это относится к национальным авиакомпаниям, эксплуатирующим международные воздушные линии» [55].

Сказанное вполне реально отражает сложившуюся практику. В каждом государстве выделяется часть национальных гражданских воздушных судов для выполнения международных полетов в другие страны. Хотя осуществляемая ими деятельность имеет международный характер, от этого они, однако, не превращаются в «международную гражданскую авиацию». Это обстоятельство дает основание считать, что объектом Чикагской конвенции выступает не национальная, а международная деятельность национальной гражданской авиации, да и то не вся. Как известно, в большинстве случаев международные полеты гражданских самолетов осуществляются над территориями государств. Поэтому многие вопросы, связанные с обеспечением таких полетов, решаются государствами по своему усмотрению, что соответствующим образом отражено в Чикагской конвенции.

Чтобы точно определить, какие вопросы отнесены к компетенции ИКАО, в отношении которых она вправе принимать определенные решения, следует принять во внимание то, что понятие «международная гражданская авиация» имеет собирательный характер. В этом убеждает тот факт, что наряду с этим понятием в Конвенции широко употребляются понятия «международная аэронавигация» и «международный воздушный транспорт». Однако, так же как и понятие «международная гражданская авиация», Конвенция не раскрывает их смысл и значение.

В литературе под термином «аэронавигация» понимается «наука о вождении летательных аппаратов по намеченному пути» [56]. С юридической точки зрения этот термин характеризует порядок самолетовождения по установленным воздушным трассам, определяемый правилами полетов и правилами ОВД (обслуживания воздушного движения). Кроме того, следует добавить, что аэронавигация: тесно связана с использованием воздушного пространства в целях осуществления полетов воздушных судов. Все это позволяет говорить о том, что понятие «аэронавигация» характеризует в основном навигационный процесс, протекающий непосредственно в воздушном пространстве, а не на земле. Важную роль в его нормальном и безопасном осуществлении играют наземные органы ОВД, которые выступают своеобразными воздушными «регулирующими», поддерживающими и обеспечивающими порядок в движении самолетов в воздухе.

Поэтому под «международной аэронавигацией» можно понимать воздушное движение, осуществляемое в соответствии с закрепленным государствами порядком самолетовождения по установленным международным воздушным трассам, проложенным в воздушном пространстве над государственной территорией и открытым морем. Таким образом, в этом понятии дается характеристика одной из сторон деятельности международной гражданской авиации, непосредственно протекающей в воздушном пространстве. В поддержании порядка самолетовождения активная роль принадлежит органам ОВД, и это обстоятельство верно учитывается некоторыми авторами при определении понятия «международная гражданская авиация». По мнению А.Г. Ляхова,

под такой авиацией следует понимать «совокупность воздушных судов, зарегистрированных в национальных реестрах как гражданские, средств и служб, используемых для всесторонней Организации и обслуживания полетов, выделенных государствами для осуществления международных воздушных сообщений» [57].

Что касается понятия «международный воздушный транспорт», то оно характеризует иную сторону деятельности, национальной гражданской авиации на международной арене, а именно связанную с международными перевозками пассажиров, грузов и почты, осуществляемыми воздушным транспортом, а также с использованием коммерческих «свобод воздуха» [58]. Таким образом, понятие «международная гражданская авиация» характеризует международную деятельность национальной гражданской авиации, осуществляемую в соответствии с установленным государствами порядком самолетовождения по международным воздушным трассам и коммерческими «свободами воздуха». Если же обратиться к Чикагской конвенции, то можно убедиться в том, что она регулирует не всю и не всякую международную деятельность национальной гражданской авиации, а вопросы коммерческих «свобод воздуха» вообще не относятся к ее предмету. Это обстоятельство затрудняет в известной степени четкое определение компетенции ИКАО, поскольку прямого ответа на этот счет Конвенция не содержит.

Однако положение не так безысходно, если принять во внимание, что существенную роль в характеристике компетенции международной организации играют такие понятия, как «цели», «задачи» и «функции» международной организации [59]. Согласно ст.44 Конвенции, целями и задачами ИКАО являются «разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта». Это служит исходным пунктом в определении компетенции ИКАО, поскольку достижение поставленных в ее Уставе результатов презюмирует право этой организации решать конкретные проблемы, возникающие в процессе ее деятельности и связанные с целями и задачами ИКАО. С этой точки зрения под общей компетенцией ИКАО следует понимать полномочия, предоставленные ей Чикагской конвенцией для решения поставленных целей и задач и осуществления функций ИКАО. Многогранная деятельность этой организации в области аэронавигации и воздушного транспорта прямо сказывается на характере и содержании полномочий ИКАО. Среди них следует различать оперативные, охранительные, распорядительные, регулятивные, договорные, правоприменительные и другие полномочия. Их использование ограничено предметной сферой деятельности ИКАО, определяемой ст.44 Конвенции.

Надо заметить, что понятие «компетенция» не упоминается в тексте Чикагской конвенции, хотя потом, после того как ИКАО приступила к работе, в ряде резолюций Ассамблеи были предприняты шаги по разъяснению вопроса о том, что следует понимать под компетенцией ИКАО. В одном случае было прямо заявлено, что ИКАО готова сотрудничать с органами ООН и оказывать им всевозможную помощь «в отношении вопросов, входящих в компетенцию ИКАО и непосредственно затрагивающих международный мир и безопасность, как это предусмотрено в Конвенции о международной гражданской авиации...» [60], а в другом подтверждено, что «ИКАО является многосторонним органом системы Организации Объединенных Наций, обладающим компетенцией по рассмотрению вопросов международного воздушного транспорта» [61]. Конечно, это нельзя расценивать как меры, вносящие полную ясность в понимание общей компетенции ИКАО. Как известно, она обладает большим кругом полномочий в области аэронавигации и обеспечения безопасности международной гражданской авиации, что дает основание полагать, что круг полномочий ИКАО в указанных областях также входит в сферу общей компетенции ИКАО.

Практическая деятельность ИКАО все время вносит коррективы в характер и содержание ее функций, что вполне закономерно. Эти объективные реалии, естественно,

вливают на изменение компетенции ИКАО, в нее вносятся уточнения. Дело в том, что функции ИКАО юридически обозначают виды деятельности, которые она может осуществлять на международной арене. Сама же эта деятельность воспроизводится в конкретные дела посредством действий и решений, принимаемых ИКАО в рамках своей компетенции. Расширение функций ИКАО неизбежно приводит к включению в ее предмет деятельности новых, не предусмотренных Чикагской конвенцией вопросов, в отношении которых принимаются соответствующие действия или решения. Например, в резолюции А22-20 Ассамблеи ИКАО отмечено, что поскольку «исследование и использование космического пространства в мирных целях представляет большой интерес для международной гражданской авиации», то дает основание Ассамблее ИКАО установить, что есть «вопросы, входящие в компетенцию Организации в соответствии с положениями Чикагской конвенции», затрагиваемые космической деятельностью. Резолюцией также предусмотрены конкретные решения в отношении вопросов, связанных с использованием результатов космической деятельности в интересах международной гражданской авиации. Подобный факт свидетельствует о том, в какой взаимозависимости находятся функции и компетенция ИКАО. Этой резолюцией было признано, что ИКАО имеет право решать вопросы использования космической техники для целей аэронавигации. Тем самым произошло расширение компетенции ИКАО.

ИКАО тесно сотрудничает с другими специализированными учреждениями ООН – Всемирной метеорологической организацией (ВМО), Всемирной организацией здравоохранения, Международным союзом электросвязи и др. В ряде случаев возникает необходимость разграничения компетенции между ИКАО и этими организациями. Признано, что установление международных стандартов по метеорологическому обеспечению воздушных судов в полете, осуществлению связи между воздушными судами и органами ОВД и самими судами в полете, а также по прохождению санитарных правил в международных аэропортах является компетенцией ИКАО, хотя, конечно, при выработке этих стандартов учитываются рекомендации данных международных организаций.

Необходимость разграничения компетенции ИКАО с другими международными организациями возникает и в других случаях – при сотрудничестве с ООН, региональными и неправительственными международными организациями в области гражданской авиации. Более того, в практике ИКАО встречаются ситуации, когда вопрос о разграничении компетенции специально оговаривается в соответствующем соглашении. Именно так обстояло дело при заключении соглашения о сотрудничестве между ИКАО и Международной организацией морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), утвержденного Советом ИНМАРСАТ в июле 1987г. и ратифицированного Ассамблеей ИНМАРСАТ в октябре того же года. Со своей стороны Совет ИКАО на сессии в январе 1988г. рассмотрел вопрос об утверждении соглашения и передаче президенту Совета полномочий на его подписание от имени ИКАО. В соглашении признаются исключительные полномочия ИКАО на установление международных стандартов, рекомендуемой практики и правил в области авиационной связи, на присвоение авиационных радиочастот применительно к функциям органов обслуживания воздушного движения, поиска и спасения, радионавигации, а также установления линий оперативной связи между эксплуатантами воздушных судов, если таковые осуществляются на авиационных частотах.

С другой стороны, в соглашении признается техническая компетенция ИНМАРСАТ, ее возможности использовать авиационные подвижные спутниковые службы связи для нужд обслуживания воздушного движения, авиационного оперативного управления, авиационной общественной корреспонденции и авиационной административной связи и указывается, что ИНМАРСАТ обеспечивает космический сегмент, необходимый для улучшения авиационной связи, содействуя тем самым улучшению связи для оповещения о бедствиях и обеспечения охраны человеческой жизни, связи для обслуживания

воздушного движения, повышению эффективности работы воздушных судов и управления ими, совершенствованию служб авиационной общественной корреспонденции и возможностей радиоопределения [62].

Общая компетенция ИКАО проявляется в компетенции ее органов. Характер и содержание компетенции каждого органа ИКАО во многом определяются функциями, которые на него возложены Чикагской конвенцией. Например, только Ассамблея полномочна принимать решения, охватывающие деятельность всей организации и ее органов: она утверждает программу работы ИКАО на трехлетний период, принимает новые рекомендации и аннулирует старые, выносит решения по докладам комиссий и комитетов Ассамблеи [63]. Только Ассамблея вправе принимать решения по вопросам утверждения поправок к Чикагской конвенции и соглашений с другими международными организациями. Следует особо подчеркнуть, что реализация полномочий Ассамблеи происходит в соответствии с четко установленным процедурным порядком [64].

В свою очередь Совет ИКАО, как главный координатор всей исполнительной деятельности организации, имеет право принимать решения о назначении Генерального секретаря ИКАО, учреждении Аэронавигационной комиссии, Авиатранспортного комитета и других органов, необходимых для обеспечения нормальной деятельности организации. Он же имеет полномочия на принятие международных стандартов и рекомендаций в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта, а также на разрешение споров между государствами-членами. Обширные полномочия Совета позволяют не только проводить в жизнь решения Ассамблеи, но и по собственной инициативе в пределах компетенции принимать решения по многим вопросам, возникающим в деятельности ИКАО между сессиями Ассамблеи.

Занимая высокое положение в системе органов ИКАО, Совет направляет деятельность подчиненных ему органов, из чего отнюдь не следует, что Совет имеет право решать любой вопрос, отнесенный к компетенции таких органов. Контролируя их работу, Совет может давать им поручения, указания, отменять принимаемые ими решения, но он не уполномочен решать отнесенные к компетенции других органов вопросы.

Процесс принятия решений вопросов, относящихся к компетенции того или иного органа ИКАО, определяется конкретными процедурными правилами. В частности, когда возникает необходимость разработки новой конвенции по воздушному праву, Ассамблея принимает на этот счет соответствующее решение, исполнение которого поручается Совету. Он дает указание Юридическому комитету подготовить проект документа, чем обычно занимается специальный подкомитет Юридического комитета. После составления проекта он передается на рассмотрение Юридического комитета, а затем дипломатической конференции, созываемой по рекомендации Совета [65]. Этот пример свидетельствует о четком разграничении компетенции между органами ИКАО не только по вопросам, но и по степени и очередности участия в решении одного и того же вопроса. Так достигается разделение «сфер труда», что способствует принятию компетентных решений по текущим вопросам деятельности ИКАО.

Реализация органами ИКАО своих полномочий не исключает, а, напротив, в ряде случаев делает необходимым тесное взаимодействие между ними. Предоставленные Совету полномочия по принятию унифицированных правил международной аэронавигации и упрощению формальностей в международном воздушном транспорте не могут быть осуществлены без предварительных компетентных решений экспертов Аэронавигационной комиссии и Авиатранспортного комитета. В некоторых случаях органы ИКАО должны принимать свои решения с учетом мнения других международных организаций. В частности, Авиатранспортный комитет при разработке санитарных и

карантинных правил, рекомендуемых им для применения в международных аэропортах, учитывает рекомендации ВОЗ.

Как это видно из приведенных примеров, в большинстве случаев нормы Чикагской конвенции и принятые в их развитие процедурные правила достаточно полно и конкретно определяют полномочия органов ИКАО, содержание, а иногда и способ их реализации. В таких нормах и правилах обычно прямо и исчерпывающе указываются как факты, обуславливающие применение полномочий, так и содержание действий органа ИКАО при наступлении этих фактов. Точно запрограммированное нормой поведение органа международной организации при осуществлении своих полномочий соответствует ее целям и задачам, требованиям порядка организации и деятельности.

Распространенность ситуаций, когда порядок применения полномочий органом ИКАО достаточно точно определен конкретной нормой, не исключает и другого варианта регулирования. Широта задач, большое разнообразие ситуаций делают невозможным, да и не всегда целесообразным предусмотреть компетенционные нормы, пригодные на все случаи. Поэтому такие нормы устанавливают лишь общие рамки компетенции органов ИКАО, предоставляя им известную свободу в определении и выборе конкретных мер для решения конкретных проблем. В юридической литературе на этот счет получила распространение концепция «подразумеваемой компетенции», понимаемая как компетенция международной организации, непосредственно в ее уставе не зафиксированная, но могущая быть выведенной на основе толкования устава [66].

На наш взгляд, устав международной организации не в состоянии охватить и предусмотреть все разнообразие случаев, которые предстоит разрешать ее органам. В нем заложено их право на очерченную рамками устава свободу усмотрения, являющееся элементом компетенции данного органа международной организации, своего рода его субъективным правом. Бывает также, что в силу неясности компетенционной нормы соответствующий орган международной организации вынужден вносить в свою деятельность элементы усмотрения. Иногда вообще отсутствует норма, регламентирующая-конкретную ситуацию в деятельности органа международной организации. Словом, имеются разные причины, объясняющие наличие усмотрения в компетенции международной организации.

Однако по каким бы причинам усмотрение ни возникало, оно всегда должно быть предпринято в рамках устава международной организации. Право на усмотрение может быть охарактеризовано как определенная учредительным актом известная степень оперативной самостоятельности органов международной организации при разрешении вопросов, относящихся к ее предметной сфере деятельности, используемая ими для наиболее оптимального осуществления ее функций. Содержание и границы усмотрения определяются уставом международной организации. Это означает, что когда ее орган решает вопрос, входящий в сферу его компетенции, то в этом случае он не может выходить за ее общие пределы, установленные уставными предписаниями.

Кроме того, при реализации права на усмотрение должны учитываться цели и задачи международной организации. Цели применения права на усмотрение должны быть подчинены целям устава организации. Отступление от этих требований создает основания признавать решения незаконными и дает право государствам-членам настаивать на их отмене. Таким образом, право на усмотрение не действует абсолютно свободно, поскольку пользующийся этим правом орган международной организации всегда связан рамками уставных положений.

Следует подчеркнуть, что право на усмотрение ограничено пределами общей компетенции международной организации и оно не может быть распространено на вопросы, относящиеся к внутренней компетенции государств-членов. Нарушение этого

условия создает основания для квалификации соответствующих решений международной организации юридически несостоятельными.

Эти общие замечания относительно характера и содержания права на усмотрение полностью применимы к деятельности ИКАО, а также региональных авиационных организаций. Для практики ИКАО пользование правом на усмотрение уже давно стало обычным делом. В большинстве случаев, когда возникает необходимость им воспользоваться, ИКАО прибегает к консультациям по этому вопросу с государствами-членами для избежания каких-либо промахов.

Проблема компетенции ИКАО имеет сложный характер. И то, что не всегда просто разобраться в этом вопросе, во многом определяется тем, что в самой Чикагской конвенции, да и во внутреннем праве ИКАО отсутствуют четкие юридические указатели на этот счет. Именно поэтому необходима соответствующая работа в этом направлении для четкого определения компетенции органов ИКАО и, конечно, степени и границ пользования ими правом на усмотрение при осуществлении своей деятельности. Эти шаги дали бы несомненный позитивный результат и повысили эффективность работы органов ИКАО.

## **Глава вторая. УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИКАО. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ ЕЕ ОРГАНОВ**

### **1. Членство в ИКАО**

Чтобы стать членом ИКАО, достаточно подписать Чикагскую конвенцию и направить депозитарию этой Конвенции (правительству США) уведомление о присоединении данного государства к Чикагской конвенции. На 30-й день с момента получения уведомления правительством США присоединение вступает в силу, о чем правительство США извещает всех других участников Конвенции (п.«в» ст.92).

Среди участников Чикагской конвенции различаются первоначальные и присоединившиеся члены. В первую группу входят государства-учредители, принявшие приглашение правительства США участвовать в работе Чикагской конференции 1944 г. и подписавшие Конвенцию после завершения конференции. Ко второй группе относятся государства, присоединившиеся к Чикагской конвенции после ее вступления в силу. Принадлежность к той или иной группе каких-либо преимуществ для конкретного государства не создает. Объем прав и обязанностей у тех и других одинаков, и это является общим правилом для международных организаций [67]. Отличие между первой и второй группой государств-членов ИКАО состоит в том, что первоначальным членам этой организации не надо было проходить через процедуру приема, которую прошли присоединившиеся члены.

Конвенция устанавливает разные условия присоединения к ней государств, не являющихся ее первоначальными членами. Для стран, входивших во время второй мировой войны в антигитлеровскую коалицию, а также нейтральных стран порядок присоединения к Конвенции, а следовательно, вступления в ИКАО довольно простой. Достаточно лишь выполнить процедуру присоединения, установленную в п.«в» ст.92. Как сказано в Конвенции, она «открыта для присоединения членов Объединенных Наций и присоединившихся к ним государств и государств, которые оставались нейтральными в течение настоящего мирового конфликта (п.«в» ст.92).

Что касается государств, участвовавших во второй мировой войне на стороне гитлеровской Германии, то в соответствии со ст.93 такие государства могут присоединиться к Конвенции при условии: 1) согласия Организации Объединенных

Наций; 2) согласия о допуске, принятого 4/5 голосов Ассамблеи и на таких условиях, какие она может установить; 3) согласия каждого государства, подвергшегося вторжению или нападению во время второй мировой войны со стороны государства, добивающегося допуска. Конкретизируя это положение, Первая сессия Ассамблеи постановила, что если в период между сессиями Ассамблеи поступает какое-либо заявление о приеме в ИКАО от государства, присоединение которого подпадает под действие ст.93, то Совет может до представления заявления следующей Ассамблее проконсультироваться с государством или государствами, подвергшимися вторжению или нападению во время войны 1939-1945 гг. со стороны государства, обратившегося с просьбой о приеме [68].

Такая процедура приема в члены ИКАО была применена в отношении Италии, Финляндии, Японии. На той же Первой сессии Ассамблеи было принято решение о допуске в члены ИКАО Италии при условии согласия на то Генеральной Ассамблеи ООН и государств, подвергшихся нападению со стороны Италии во время второй мировой войны. На Второй сессии Ассамблеи была принята резолюция А2-1 о приеме в члены ИКАО Финляндии при условии «одобрения заявления Финляндии Генеральной Ассамблеей ООН». Решение о приеме в члены ИКАО Японии принято на Седьмой сессии Ассамблеи. В нем отмечено, что после подачи правительством Японии заявления о присоединении к Чикагской конвенции Генеральная Ассамблея ООН приняла 6 ноября специальную резолюцию, в которой отмечалось, что она «не имеет возражений против приема Японии в Организацию».

Особый интерес представляет случай с членством в ИКАО франкистской Испании, участвовавшей в работе конференции и подписавшей Чикагскую конвенцию. По этой причине Испания, участвовавшая во второй мировой войне на стороне Германии, вошла в число государств-учредителей ИКАО. Однако 12 декабря 1946г. Генеральная Ассамблея ООН Приняла специальную резолюцию 39 (1) «Отношения членов Объединенных Наций с Испанией», в которой рекомендовала лишить правительство Франко в Испании права членства в специализированных учреждениях ООН до тех пор, пока в Испании не будет сформировано «новое и приемлемое правительство». Более того, Генеральная Ассамблея ООН, утверждая проект Соглашения между ООН и ИКАО, постановила, чтобы последняя строго выполняла любые решения ГА ООН в отношении франкистской Испании. Соблюдая это требование, на Первой сессии Ассамблеи ИКАО Испанию исключили из членов организации.

На этой же сессии была принята поправка к ст.93, направленная на выполнение рекомендации ООН и соблюдение требований, касающихся проекта Соглашения между ООН и ИКАО. Поправка к ст.93 (бис) Чикагской конвенции гласит, что государство, правительство которого ООН рекомендовала лишить права членства в международных учреждениях ООН, автоматически перестает быть членом ИКАО. Такое государство может быть вновь допущено в ИКАО по его просьбе с одобрения ООН и с одобрения большинства в Совете ИКАО. В последующем эта поправка сыграла свою роль в возвращении Испании в ИКАО, когда в 1950 г. Генеральная Ассамблея ООН отменила свою резолюцию 39 (1). С одобрения Совета Испания была вновь допущена в ИКАО.

Прекращение членства в ИКАО может наступить в случае заявления государства о денонсации им Чикагской конвенции, которая вступает в силу через год и действует только в отношении государства, денонсировавшего Конвенцию. Автоматически государство перестает быть членом ИКАО по рекомендации ООН на основании ст.93 (бис). Такие же последствия наступают для государства, исключенного из ООН, если только при этом нет прямых указаний Генеральной Ассамблеи ООН о целесообразности сохранения этого государства в качестве члена ИКАО.



Несмотря на содержащиеся в Чикагской конвенции оговорки о приеме в члены ИКАО, ее членами стали практически все государства мира и она превратилась в универсальную международную организацию в области гражданской авиации.

## 2. Права и обязанности государств-членов ИКАО

Особое место в группе норм, регулирующих деятельность ИКАО, занимают те из них, которые определяют права и обязанности государств-членов ИКАО. Важность этой группы норм состоит в том, что они не только определяют правовой статус членов ИКАО, но и служат юридической основой представления, отстаивания и защиты ими своих законных интересов в области международной гражданской авиации. Права членов ИКАО, которыми они наделены в равной степени, независимо от того, являются ли они первоначальными или присоединившимися членами, дают им юридическую возможность для широкого и равноправного участия во всех делах организации. Это дает возможность вносить свой вклад в разрешение различных проблем, возникающих перед ИКАО в области аэронавигации и воздушного транспорта. По своей сущности и общей направленности права членов ИКАО представляют своего рода юридические гарантии, которые, с одной стороны, обеспечивают им должное представительство в этой организации, а с другой защищают их интересы, как членов этой организации.

Что касается обязанностей членов ИКАО, то они требуют от государств-членов совершения определенных действий или воздержания от действий. По своему характеру обязанности членов ИКАО не оставляют им иного выбора, кроме предпринятия активных или пассивных действий. Вывод этот основывается на том, что «предусмотренное международным обязательством необходимое поведение может заключаться либо в действии, либо в бездействии или в воздержании государства от действия» [69]. Эта точка зрения Н.А. Ушакова вполне применила для понимания характера обязанностей членов ИКАО.

Права и обязанности членов ИКАО имеют одну общую особенность. Они вытекают из положений Чикагской конвенции и не могут быть изменены произвольно органами ИКАО. Все уточнения и изменения в них вносятся (и в чем, кстати, возникает постоянная потребность, поскольку под влиянием научно-технического прогресса в области гражданской авиации появляются все новые вопросы, требующие своего разрешения) только с полного согласия государств-членов в соответствии с установленной в ИКАО процедурой.

Кроме того, права и обязанности членов ИКАО берут начало от основных принципов международного права и международного воздушного права, а именно суверенного равенства, невмешательства во внутренние дела, мирного разрешения споров, сотрудничества, разрешительного порядка, обеспечения безопасности международной гражданской авиации и др.

По характеру и содержанию права и обязанности членов ИКАО имеют сложный и многоплановый состав. Тем не менее это вовсе не означает, что они между собой не могут быть идентифицированы по соответствующим признакам. По мнению А.Н. Верещагина, следует различать две группы прав и обязанностей членов ИКАО: 1) права и обязанности, непосредственно касающиеся участия данного государства во внутренней текущей деятельности организации; 2) права и обязанности, связанные с соблюдением основных норм международной аэронавигации [70]. Со своей стороны полагаем дополнить это соображение следующим.

Став членом ИКАО, каждое государство, конечно же, заинтересовано прежде всего в том, как наилучшим образом воспользоваться своими правами на участие в деятельности

ИКАО. Ведь от этого прямо зависит, сумеет ли оно извлечь всю пользу от своего участия в деятельности этой организации, а также заявить о своих законных интересах в области гражданской авиации, чтобы они были учтены должным образом при принятии решений ИКАО. Следовательно, право на участие в деятельности ИКАО образует стержень правового статуса членом ИКАО.

В свою очередь, это право содержит ряд важных составляющих. К ним относятся: 1) право на участие в сессиях и совещаниях органов ИКАО; 2) право на прямое и непосредственное представительство в Совете ИКАО, Аэронавигационной комиссии, Авиатранспортном комитете, Секретариате ИКАО и других органах в соответствии с установленными Чикагской конвенцией основаниями; 3) право на участие в разработке различных решений ИКАО; 4) право на договорную инициативу; 5) право на свободное волеизъявление в организации в соответствии с Уставом ИКАО; 6) право на разрешение спора с помощью Совета ИКАО; 7) право на получение технической помощи; 8) право на свободный выход из организации; 9) право на возражение против решения или действия либо бездействия организации; 10) право на обращение за защитой к организации в случаях, затрагивающих законные права и интересы члена ИКАО.

Пользование этими правами представляет возможность членам ИКАО активно участвовать в ее деятельности и оказывать воздействие на формирование ее воли, обеспечивать их представительство в различных органах ИКАО, прибегать к ее помощи и т.п. Свободное и беспрепятственное пользование правами, вытекающими из членства ИКАО, является одним из условий, гарантируемых уставными положениями ИКАО. Сама организация не может выступать инициатором их изменения, если только сами государства-члены не пожелают сделать этого по соответствующей процедурной форме.

Пользование правами в качестве члена ИКАО тесно связано с выполнением определенных обязанностей государствами-членами в процессе участия в деятельности этой организации. В частности, чтобы быть полноправным участником Ассамблеи, член организации должен строго выполнять свои финансовые обязательства перед ИКАО. Несоблюдение этого обязательства может повлечь для соответствующего государства приостановление его права голоса в Ассамблее и Совете (ст.62). В целях правильного применения этого положения, на Двадцать первой сессии, проходившей с 24 сентября по 15 октября 1974г. в Монреале, Ассамблея приняла резолюцию А21-10 «Выполнение Договаривающимися государствами финансовых обязательств перед Организацией и меры, которые надлежит принять в случае их невыполнения». В ней постановлено, что все государства-члены должны выплачивать свои взносы за тот год, за который они причитаются. Чтобы организация могла контролировать ситуацию в этой области, Совету предоставлено право обсуждать и заключать соглашения с членами ИКАО, за которыми числится задолженность по взносам, с тем чтобы урегулировать эти вопросы с должниками с учетом их экономического положения. Как отмечено в резолюции, временно могут лишаться права голоса только те государства, задолженность которых равняется или превышает общую сумму начисленных взносов за два предыдущих финансовых года. Право принятия решения по этому вопросу входит в компетенцию Ассамблеи.

Правда, любое государство, временно лишенное права голоса Ассамблеей по основаниям, предусмотренным в ст.62 Конвенции, может добиться его восстановления при условии готовности с его стороны достичь справедливого урегулирования финансовых обязательств перед ИКАО [71]. Принятие указанной резолюции вызвано образованием большой задолженности некоторых развивающихся стран перед ИКАО, что породило острую политическую проблему, на разрешение которой направлены ее положения.

Как показывает практика, ИКАО приходится принимать дополнительные меры по обеспечению членами организации своих обязательств перед ИКАО. Еще в 1947 г. на своей Первой сессии Ассамблея приняла резолюцию А1-14, в которой было рекомендовано членам ИКАО предоставлять полную информацию о мерах, принятых в целях установления прочных связей с ИКАО. В ней особо подчеркнуто, чтобы члены ИКАО вовремя предоставляли в организацию доклады о ходе применения стандартов, правил и процедур ИКАО или причинах их невыполнения, без чрезмерной задержки направляли в организацию информацию, документы и издания, запрашиваемые ИКАО в соответствии с Конвенцией.

Каждое государство, избранное в Совет, возлагает тем самым на себя определенные обязательства, связанные с участием в работе этого органа ИКАО. Чтобы на этот счет не было неясности, в резолюции Ассамблеи А1-22 указывалось, что кандидатура какой-либо страны должна одобряться при условии, что она располагает возможностью назначить своего представителя и обеспечить ему все необходимое для работы в Совете. Однако этих мер оказалось недостаточно, и на Четвертой сессии Ассамблеи была принята резолюция А4-1, в которой отмечалось, что «избрание в Совет предполагает неотъемлемую обязанность со стороны избранного Договаривающегося государства в полной мере участвовать в работе организации». На этом основании Ассамблея постановила, что каждое государство, выдвинувшее свою кандидатуру для избрания в Совет, должно в этом случае «назначить и обеспечить постоянное представительство в штаб-квартире Организации в целях обеспечения участия государств-членов Совета в работе Организации» [72]. После принятия этой резолюции Проблем с выполнением членами Совета своих обязанностей не возникало. Все члены Совета имеют постоянные представительства при ИКАО.

Обязательство иметь постоянное представительство при ИКАО, налагаемое на государства, избранные в Совет, представляет редкий случай в практике деятельности современных международных организаций. Обычно государства, избранные в Совет таких организаций, как МСЭ, ВОЗ, ВМО, ФАО и др., не обязаны иметь постоянное представительство при этих организациях и для них это является делом добровольным.

В целом обязанности членов ИКАО имеют как общий, так и специальный характер. Прежде всего они обязаны содействовать в выполнении целей и задач этой организации, а также «способствовать установлению дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира» с помощью гражданской авиации и содействовать тому, чтобы такая авиация «могла развиваться безопасным и упорядоченным образом». В области международной аэронавигации государства обязаны сотрудничать «в обеспечении максимально достижимой степени единообразия» правил полетов и обслуживания воздушного движения (ст.37); в сфере международного воздушного транспорта предоставлять в Совет ИКАО отчеты о перевозках, статистике расходов и финансовые данные о деятельности своих авиапредприятий (ст.67); государства также обязаны регистрировать в Совете ИКАО заключенные между членом ИКАО и любым другим государством соглашения (ст.81, 83), а также подчиняться порядку разрешения споров (ст.84-88).

Объем и юридические пределы действия прав и обязанностей членов определяются Чикагской конвенцией и некоторыми резолюциями Ассамблеи ИКАО, принятыми в целях уточнения применения и толкования прав и обязанностей, вытекающих из этого договора.

### 3. Структура и функции ИКАО

Структура ИКАО – это прежде всего совокупность ее постоянных органов, созданных на основании уставных положений. Понятие «совокупность» означает, что внутренняя

организация ИКАО выступает как система, охватывающая организационно обособленные элементы организации и отношения между ними. Следовательно, структура ИКАО – единство относительно изолированных органов, находящихся между собой в зависимости и соподчиненности, форма и способы сочетания их взаимодействия. Все входящие в структуру ИКАО органы созданы и действуют на основе соответствующих норм Конвенции. Таким образом, структура ИКАО есть совокупность ее постоянных органов, система взаимоотношений этих органов с четким распределением между ними функций и полномочий, урегулированная положениями Устава этой организации.

Структура ИКАО построена с учетом ряда организационных принципов и правил. Важнейшее правило – четкое определение целей каждого органа ИКАО. При этом выбирается общее направление их деятельности, но одновременно могут быть выделены более конкретные цели, последовательность их осуществления.

Исходя из целей органа ИКАО, определяются его функции и полномочия, что важно для распределения сфер деятельности органов ИКАО. Однако организационная структура призвана не только закреплять распределение функций между органами ИКАО, но и объединять их. Ведь права и обязанности предоставлены им для того, чтобы обеспечить лучшее взаимодействие между ними в процессе деятельности ИКАО, рациональным образом построить их взаимоотношения и осуществление скоординированных действий. С этой точки зрения структура ИКАО дает представление о том, как распределена деятельность между ее органами и каким образом между ними происходит координация действий.

Главный орган ИКАО – Ассамблея, созываемая один раз в три года. Этот орган формируется из всех членом ИКАО, а другие государства – не члены ИКАО, а также международные организации могут участвовать в работе Ассамблеи в качестве наблюдателей, если они приглашены Советом или самой Ассамблеей [73]. Предусмотрено, что в случае срочной необходимости по рекомендации Совета или по требованию не менее 1/5 от общего числа государств-членом могут быть созваны чрезвычайные сессии.

Решения по рассматриваемым Ассамблеей вопросам принимаются простым большинством голосов, кроме особо оговоренных Чикагской конвенцией случаев. Квалифицированное большинство голосов требуется для принятия Ассамблеей решений: 1) о приеме в члены организации на основании, ст.93 – 4/5 голосов; 2) о принятии поправок к Конвенции – 2/3 голосов; 3) о перенесении штаб-квартиры ИКАО в другое место – 3/5 голосов при наличии кворума, для чего необходимо присутствие на Ассамблее большинства государств-членом, имеющих право голоса в момент голосования.

Главной целью Ассамблеи является определение основных направлений деятельности ИКАО в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. В этой связи в функции Ассамблеи входит утверждение отчетов Совета за трехлетний период его работы, принятие новой программы работы Совета на следующий трехлетний период, принятие новых рекомендаций и аннулирование старых, заслушивание докладов комиссий и комитетов Ассамблеи и вынесение по ним соответствующих резолюций [74]. Только Ассамблея может принять решение о принятии поправки к Чикагской конвенции или заключении соглашений с другими международными организациями. Кроме того, во время сессии Ассамблеи утверждается бюджет организации, заслушиваются отчеты о правильности ведения расходов ИКАО, определяется шкала членских взносов и т. п.

Другой важный орган ИКАО – Совет призван проводить в жизнь решения высшего органа и осуществлять руководство деятельностью организации в период между сессиями Ассамблеи ИКАО. Это основная цель исполнительного органа. В состав Совета избираются Ассамблеей 33 государства, одни из которых играют ведущую роль в воздушном

транспорте, другие вносят наибольший вклад в предоставление средств обслуживания для международной гражданской авиации, а третьи назначаются в целях обеспечения представительства в Совете всех основных географических районов мира(ст.50, п. «в»)

Функции Совета весьма значительны по объему и содержанию и подразделяются на обязательные и факультативные. В первом случае Совет должен предоставлять Ассамблее годовые отчеты, выполнять ее решения и указания, выполнять обязанности, возложенные на него Чикагской конвенцией, рассматривать любой вопрос, относящийся к Конвенции, регистрировать все соглашения по вопросам аэронавигации и воздушного транспорта и т.п. Во втором – Совет может по своему усмотрению создавать, помимо прямо упомянутых в Чикагской конвенции, иные комитеты и комиссии, деятельность которых может способствовать осуществлению целей Чикагской конвенции. Пользуясь этим правом, Совет учредил Финансовый комитет (1947 г.), Юридический комитет (1947 г.), Комитет по совместной Поддержке аэронавигационного обеспечения (1947 г.), Комитет по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации (1969 г.). Он же определил их состав, функции и правила процедуры проведения рабочих заседаний [75].

Многоплановый характер функций Совета позволяет ему контролировать и направлять всю деятельность ИКАО. В осуществлении этих функций важную помощь Совету оказывают подчиненные ему специальные комитеты и комиссии.

Аэронавигационная комиссия (АНК) учреждена Советом в соответствии с положениями Чикагской конвенции на основании резолюции от 1 февраля 1949г. [76]. В состав АНК входят 15 членов, назначаемых Советом из числа лиц, имеющих опыт работы в научной и практической областях аэронавигации и выдвинутых государствами – членами ИКАО. Чтобы в АНК были представлены группы разных стран в соответствии с принципами равенства и справедливого географического представительства, Ассамблея в резолюции А22-4 предложила Совету «обеспечить выдвижение кандидатур от всех Договаривающихся государств» [77].

Функции АНК заключаются прежде всего в подготовке поправок к Приложениям Чикагской конвенции, а также в разработке новых стандартов и рекомендаций, технических руководств и циркуляров ИКАО, правил аэронавигационного обслуживания (ПАНС). Для этого АНК создает группы экспертов, подготавливающие рекомендации и экспертные заключения. Эти рекомендации, которые нельзя «рассматривать как выражение мнений Договаривающихся государств» [78], образуют основу для принятия АНК соответствующих решений о принятии поправки к конкретному приложению или вообще замены определенного стандарта или рекомендации новым. В функции АНК входит также созыв аэронавигационных совещаний всемирного и регионального масштаба.

Авиатранспортный комитет (АТК) полностью ориентируется на изучение экономических и коммерческих вопросов международного воздушного транспорта. Этот орган формируется из числа членов Совета. Центральное Место в его работе занимает разработка стандартов и рекомендаций по упрощению формальностей, которые затем рекомендуются для принятия Советом. Помимо этого, в функции АТК входят сбор и обобщение статистических данных о деятельности международного воздушного транспорта, подготовка публикаций о состоянии развития регулярных и нерегулярных авиалиний, международных аэропортов и сети международных воздушных коммуникаций.

Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения занимается вопросами оказания технической и финансовой помощи по созданию средств аэронавигационного обеспечения полетов в Северной Атлантике севернее 40-й параллели [79]. Он создан в 1947г., и его членами являются представители одиннадцати государств-

участников Соглашения 1956г. о совместном финансировании определенного аэронавигационного обеспечения в Гренландии и на Фарерских островах (Датское соглашение о совместном финансировании) и Соглашения о совместном финансировании аэронавигационного обеспечения в Исландии (Исландское соглашение о совместном финансировании).

В функции комитета входит проведение консультаций с государствами, чьи воздушные суда осуществляют коммерческие полеты в Северной Атлантике севернее 40-й параллели, Сбор информации о сборах, взимаемых со всех гражданских воздушных судов, совершающих полеты в этом районе, выработке рекомендаций по вопросам совместного финансирования. Комитет тесно сотрудничает с Советом и несет ответственность перед ним за свою деятельность.

Комитет по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации учрежден в соответствии с резолюцией Совета от 10 апреля 1969 г., и в его состав входят 11 членов Совета. Комитету поручено заниматься только техническими проблемами незаконного захвата воздушных судов, саботажа или вооруженного нападения, направленных против гражданской авиации или международных аэропортов. С помощью комитета разработаны стандарты и рекомендации Приложения 17 (Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства) [80]. Помимо этого, в задачи комитета входит выработка рекомендаций по всем вопросам, которые могут усилить меры борьбы с актами незаконного вмешательства.

Юридический комитет создан в 1947г. и состоит из юридических экспертов, назначенных государствами-членами в качестве их представителей. В его функции входит консультирование Совета по вопросам толкования и изменения Чикагской конвенции, дача рекомендаций по другим вопросам международного воздушного права, подготовка проектов конвенций по международному воздушному праву и т. п. [81]

Помимо этого, структурными единицами ИКАО являются Финансовый комитет, который отвечает за подготовку рекомендаций и предложений для Совета по финансовым вопросам [82], и Секретариат ИКАО – постоянный административный орган, занятый обеспечением работы Ассамблеи, Совета, АНК, АТК и других постоянных и временных органов ИКАО. Во главе Секретариата стоит Генеральный секретарь, который является главным исполнительным должностным лицом организации, назначенным Советом [83].

Структура ИКАО дает представление о внутреннем строении этой организации, характере связей, возникающих между ее органами в процессе деятельности. Эти связи обеспечивают целостность системы органов ИКАО под влиянием различных внешних и внутренних обстоятельств. В свою очередь, структура ИКАО соотносится с системой ее органов. Если структура ИКАО характеризует порядок осуществления взаимоотношений между ее органами, то рассмотрение органов ИКАО в виде «системы» раскрывает их взаимосвязь и взаимодействие между собой. Это важно для установления степени и характера подчиненности и взаимозависимости органов ИКАО при выполнении шли своих функций. В частности, проведение сессий Ассамблеи требует большой подготовительной работы со стороны Совета, АНК, АТК и других органов ИКАО. Без этого работа Ассамблеи вряд ли может дать какие-либо практические результаты. От того, как эти органы работают вместе, прямо зависит успешное выполнение целей и задач, ради которых учреждена ИКАО.

### **Глава третья. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИКАО**

## 1. Организационные формы деятельности ИКАО

Успешное выполнение органами ИКАО сложных и разнообразных функций во многом зависит от выбора форм и способов организации их работы. Этот выбор определяется местом и назначением органа в структуре ИКАО, спецификой его задач и целей, а также уставными положениями этой организации. Все это означает, что функционирование организационного механизма деятельности ИКАО целиком происходит на строго юридической основе, что обеспечивает внутреннюю упорядоченность и согласованность деятельности между органами ИКАО и ведет к образованию четко налаженных взаимосвязей между ними в процессе осуществления своих функций.

Под организационной формой деятельности международной организации следует понимать конкретные организационные способы достижения ее целей и задач, к которым относится проведение сессий, конференций и совещаний, заседаний рабочих групп, совещаний экспертов и др. Такого рода организационная деятельность международной организации осуществляется на основе определенных процедур и правил и направлена на координацию и согласование действий государств-членов по разрешению конкретных вопросов сотрудничества, относящихся к ее компетенции.

Характер и содержание организационных форм прямо зависят от объема и функций международной организации. В практике ИКАО получил широкое распространение такой организационный способ, как проведение сессий Ассамблеи, Совета, АНК, АТК, Юридического комитета и других органов ИКАО. Однако в каждом отдельном случае в силу различий в функциях и компетенции этих органов сессии проводятся по-разному.

Это выражается в периодичности их работы, характере представительства государств-членов, круге обсуждаемых вопросов, методах их разрешения и т. п.

Проведение любых организационных мероприятий регулируется большей частью нормами внутреннего права ИКАО. В Чикагской конвенции достаточно определенно сказано на этот счет лишь в отношении Ассамблеи. Согласно ст.48, этот высший орган ИКАО собирается на сессию, в работе которой обязаны принять участие все государства-члены. В соответствии со ст.49, п. «d», Ассамблее было предоставлено право самой установить Правила процедуры, что и было сделано на Шестой сессии в 1952 г. [84]

В отличие от Ассамблеи Чикагская конвенция не установила, в какой организационной форме должна осуществляться деятельность Совета. Правда, при перечислении обязанностей президента Совета говорится о том, что в число таковых входит обязанность «созывать заседания Совета», без четких указаний на то, какова должна быть их периодичность. Это положение было исправлено после принятия Советом своих Правил процедур, в которых указано, что «Совет собирается в такое время и на такие периоды, какие он считает необходимыми для соответствующего выполнения своих обязанностей. Совет определяет даты открытия и закрытия каждой сессии» [85].

Аналогичным образом был устранен пробел в Чикагской конвенции и в отношении Аэронавигационной комиссии. В ст.56 и 57 определен порядок выдвижения и назначения членов АНК, круг ее обязанностей, но ничего не сказано о том, в какой организационной форме должна проводиться работа АНК. Только после утверждения Советом ее Правил процедур был решен и этот вопрос. В соответствии с ними предусмотрено, что «Комиссия устанавливает даты начала и окончания каждой сессии с таким расчетом, чтобы эти даты совпадали с периодом проведения сессии Совета» [86].

Сессии, как организационная форма деятельности постоянных органов ИКАО, созываются и проводятся Авиатранспортным комитетом, Комитетом по совместной поддержке аэронавигационного обеспечения, Комитетом по незаконному вмешательству в деятельность гражданской авиации и Финансовым комитетом. Такой вывод вытекает из

«Правил процедур постоянных комитетов Совета», принятых Советом [87]. Аналогичным образом строится работа Юридического комитета. «Комитет обычно проводит ежегодную сессию. В случае необходимости могут проводиться дополнительные сессии», а также специальные сессии, созванные Советом или Ассамблеей, говорится в его правилах процедуры [88].

Реализация рабочей программы ИКАО порождает необходимость проведения различного рода совещаний по вопросам международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. По этой причине они стали одной из широко распространенных организационных форм осуществления программы ИКАО. Прочно вошло в практику планирование проведения совещаний.

Еще в 1958г. на Одиннадцатой сессии Ассамблея, признавая важность программы совещаний ИКАО и необходимость высокой эффективности их подготовки и проведения, приняла резолюцию АП-16, в которой поручила Совету изучить вопрос о повышении эффективности подготовки и проведения совещаний ИКАО. Выполняя это поручение, Совет ИКАО принял 15 мая 1959г. «Директивы о проведении совещаний ИКАО», в которых был обобщен и узаконен опыт организации в этой области [89].

Со временем возникла потребность в конкретизации этих директив в отношении проведения специализированных аэронавигационных совещаний. Как известно, ст.57 Чикагской конвенции предусматривает учреждение Аэронавигационной комиссией технических подкомиссий, в которые в случае пожелания могут быть представлены любые государства-члены ИКАО. Это положение Конвенции привело к постепенному учреждению различного рода технических органов, которые, как считалось, были необходимы для удовлетворения меняющихся потребностей международной гражданской авиации.

Сначала было учреждено примерно 11 технических органов, называвшихся отделами, каждый из которых охватывал определенную область аэронавигации, – отдел аэродромов, воздушных трасс и наземных средств, отдел расследования летных происшествий, отдел летной годности, отдел служб аэронавигационной информации, отдел средств связи, отдел аэронавигационных карт и схем, метеорологический отдел, отдел эксплуатации воздушных судов, отдел свидетельств личного состава, отдел правил полетов и службы воздушного движения, отдел поиска и спасания.

На начальной стадии работы этих отделов упор делался на подготовку Приложений к Чикагской конвенции, содержащих международные стандарты и рекомендуемую практику, и на разработку Правил аэронавигационного оборудования (ПАНС). Эта начальная работа завершилась принятием ныне существующих Приложений, за исключением части II Приложения 6 и Приложения 16, которые были приняты позднее. В результате последующей практики разработки стандартов и рекомендуемой практики и правил с целью приведения их в соответствие с последними требованиями развития международной аэронавигации возникла необходимость более тесной координации деятельности различных специализированных отделов. Но в то же время некоторые из возникающих проблем аэронавигации оказывались слишком специальными для эффективного рассмотрения на совещании на уровне отдела и требовали рассмотрения специалистами в конкретной области. По этой причине пришлось отказаться от системы отделов и ввести практику проведения специализированных аэронавигационных совещаний.

Существуют два типа специализированных аэронавигационных совещаний: а) аэронавигационные конференции и б) специализированные совещания. Первые созываются в случае возникновения необходимости решения значительного количества взаимосвязанных вопросов мирового значения, одновременно затрагивающих несколько областей аэронавигации. Если же значительное количество вопросов мирового значения



связано только с одной или несколькими конкретными областями аэронавигации, то проводится специализированное совещание [90].

Специализированные аэронавигационные совещания открыты для всех государств-членов ИКАО и являются главным средством достижения решения проблем аэронавигации, имеющих всемирное значение, включая разработку поправок к Приложениям и другим основополагающим документам в области аэронавигации. Ассамблея ИКАО в резолюции А26-7, принятой на Двадцать шестой сессии в сентябре-октябре 1986г., специально подчеркнула, что «проведение всемирных аэронавигационных совещаний является важной функцией ИКАО», и указала, что «такие совещания созываются только тогда, когда это оправдано количеством и важностью проблем, подлежащих рассмотрению, и если существует вероятность достижения конструктивного решения по ним». Они организуются с таким расчетом, чтобы «наилучшим образом способствовали выполнению поставленной задачи и осуществлению необходимой координации действий в соответствующих технических областях» [91]. Основная задача специализированных аэронавигационных совещаний – принятие рекомендаций в отношении новых САРПС и ПАНС и других рекомендаций для принятия конкретных действий со стороны государств-членов или ИКАО.

Прочно вошло в практику ИКАО проведение региональных аэронавигационных совещаний с целью подготовки, изменения или дополнения регионального плана или планов, касающихся технических средств, обслуживания и правил. Разработанный совещанием региональный план представляется в виде рекомендаций Совету, которые разрабатываются с таким расчетом, чтобы они, будучи принятыми для применения заинтересованными государствами, образовали в совокупности с положениями, применяемыми государствами во всем мире, единую систему аэронавигационного обеспечения международной гражданской авиации в данном районе, которая бы отвечала требованиям в течение по крайней мере пяти лет [92]. Кроме того, региональные аэронавигационные совещания – важное средство в определении средств и видов обслуживания аэронавигации над определенными районами открытого моря [93]. О важности и значимости этих совещаний указывает Ассамблея ИКАО, в которых она видит главное средство «проведения всестороннего разбора и обзоров региональных планов в целях постоянного учета в них новых требований» [94].

Следует также упомянуть о другой организационной форме ИКАО, широко используемой в ее практике. При рассмотрении особо важных и сложных проблем аэронавигации АНК учреждает на временной основе группы экспертов, создаваемые АНК в целях ускорения решения специальных проблем, которые нельзя удовлетворительно и быстро решить уже имеющимися у АНК и Секретариата средствами. Использование групп экспертов связано с необходимостью в привлечении наиболее высококвалифицированных экспертов для рассмотрения специальных проблем и поиска технически выполнимых решений [95]. Организационно деятельность групп экспертов АНК осуществляется путем проведения совещаний, Всемирных авиатранспортных конференций, совещаний региональных организаций гражданской авиации, зональных совещаний по упрощению формальностей, а также групп экспертов [96].

Помимо этого, практикуется проведение конференций по международному финансированию аэронавигационного обеспечения, в работе которых принимают участие государства, подписавшие Датское и Исландское соглашение о совместном финансировании.

Особую оценку следует дать практике проведения ИКАО дипломатических конференций в целях принятия новых конвенций по воздушному праву, подготовленных Юридическим комитетом ИКАО. Утверждение проектов конвенций происходит в

соответствии с Процедурой, установленной в резолюции Ассамблеи А7-6. В целом эта Процедура обеспечивает широкое и демократическое участие всех государств-членов ИКАО в разработке новых конвенций по международному воздушному праву. Но одно из правил этой Процедуры нуждается в совершенствовании. Речь идет о п.2 Процедуры утверждения, в котором говорится, что «Совет может предпринять такие действия, какие он считает подходящими, включая распространение проекта среди Договаривающихся государств и таких других государств и международных организаций, какие он может определить» [97]. Этим правилом признается за Советом право самому определять круг государств, среди которых должен распространяться проект Конвенции, что выходит за рамки Чикагской конвенции. По нашему мнению, Совету предоставлены полномочия, противоречащие принципу суверенного равенства. В соответствии с этим принципом Совет обязан без каких-либо условий и оговорок широко привлекать к обсуждению нового проекта Конвенции всех членов ИКАО и другие заинтересованные государства, что имеет большую важность для последующей работы над ним во время дипломатической конференции по его принятию. Предварительное ознакомление с проектом Конвенции дает возможность государствам подготовиться к совместному согласованию его текста на конференции, выдвинуть заранее предложения по его улучшению и доработке. Все это сказывается на эффективности коллективного правотворчества на дипломатической конференции, созываемой ИКАО для принятия новой Конвенции.

Итак, можно сделать вывод о том, что за время существования ИКАО сама жизнь вызвала рождение новых организационных форм деятельности ИКАО и в ее практику прочно вошли проведение специализированных аэронавигационных совещаний всемирного и регионального характера, Всемирных авиатранспортных конференций, зональных совещаний по упрощению формальностей, конференций по совместному финансированию аэронавигационного обеспечения, а также создание групп экспертов. Целям кодификации и прогрессивного развития международного воздушного права отвечают дипломатические конференции, созываемые ИКАО для принятия новых конвенций по воздушному праву. В этих организационных формах происходит координация усилий государств по разработке актуальных проблем международной аэронавигации и международного воздушного транспорта, проводится работа по принятию соответствующих решений.

Проведение разного рода организационных мероприятий ИКАО вызвало необходимость в их четкой регламентации. В основном этим занимается Совет ИКАО и иногда Ассамблея ИКАО. Подобная регламентация заключается в принятии ими процедурных правил, определяющих порядок организации и проведения сессий и совещаний по линии ИКАО. По своей юридической природе они представляют нормы внутреннего права ИКАО. В совокупности эти нормы обеспечивают упорядоченную и согласованную деятельность всех органов ИКАО в соответствии с положениями Чикагской конвенции.

## 2. Методы деятельности ИКАО

Созданная для содействия сотрудничества в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта ИКАО широко использует различные методы решения конкретных задач, возникающих в ходе осуществления ее практической деятельности. Дело в том, что проведение любого рода организационных мероприятий всегда подчинено достижению определенных результатов. Чтобы их добиться, необходимо четко представлять, в каком акте может быть выражена работа сессии или совещания органа ИКАО, в котором указаны пути и средства решения проблемы, обсуждавшейся на сессии или совещании.

В советской литературе есть точка зрения о том, что «методы и средства осуществления функция международных организаций можно, с некоторой долей условности, подразделить на политические, финансовые и связанные с международной гражданской службой» [98]. Если обратиться к практике ИКАО, то можно встретить широкий спектр методов осуществления функций ИКАО.

Их содержание прямо зависит от места органа в структуре ИКАО, содержания проблемы, вынесенной на его рассмотрение. Кроме того, на использование методов влияют функции и компетенция органов ИКАО. По этой причине методы деятельности объективно дифференцируются и различаются между собой.

Для высшего органа ИКАО – Ассамблеи характерно применение для решения политических, юридических, технических, организационных, финансовых и других проблем организации таких методов, как принятие резолюций по вопросам аэронавигации, воздушного транспорта, совместного финансирования, осуществления региональных планов, юридическим, оказания технической помощи, борьбы с незаконным вмешательством и т.п. В них могут содержаться рекомендации, решения и постановления, обращенные либо к государствам, либо к Совету и другим органам ИКАО. В последнем случае рекомендации Ассамблеи обычно содержат конкретные указания, которые должен выполнить Совет к определенному сроку. С этой точки зрения метода Ассамблеи могут рассматриваться как технико-юридические инструменты, используемые для решения стратегических и тактических задач ИКАО. Причем применение подобных методов оговорено в Чикагской конвенции (ст.49). Однако следует признать, что практика Ассамблеи значительно богаче, чем это можно понять из ст.49. Поэтому целесообразно эту практику упорядочить дополнением Постоянных правил процедуры Ассамблеи Международной организации гражданской авиации соответствующим разделом. Он должен быть посвящен методам работы Ассамблеи, указывать различия в характере принимаемых резолюций, устанавливать их классификацию. Следует учитывать, что в одном случае они носят обязательный характер, в другом рекомендательный, а в третьем декларативный. Упорядочение этой практики могло бы помочь их более правильному пониманию и применению как государствами-членами, так и органами ИКАО.

Кроме того, Ассамблея, хотя и редко, использует такой метод совершенствования Чикагской конвенции, как принятие поправок к ней. Этот вопрос регулируется ст.94 Конвенции.

Исполнительный орган ИКАО – Совет также использует в своей практике резолюции, направленные на решение конкретных задач в области международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Однако они имеют иное значение, чем резолюции Ассамблеи. Обычно в них конкретизируются поручения Ассамблеи и содержатся четкие указания подчиненным Совету органам о принятии конкретных мер для их воплощения. Например, Совет может принять резолюцию, адресованную АНК, в которой содержится, перечень действий, которые должен осуществить АНК в целях выполнения поручения Совета.

Одним из методов деятельности Совета являются также «действия», предпринимаемые им по докладам групп аэронавигационного планирования. Эти действия могут выражаться в разной форме: в проведении различных мероприятий по реализации практических предложений, содержащихся в докладе, в принятии к сведению информации, представленной в докладе, в принятии определенных решений по докладу и даче поручений соответствующим подчиненным Совету органам ИКАО [99]. Действия Совета следует отнести к числу наиболее используемых методов, применяемых в ее деятельности.

Перечисленные методы также нуждаются в определенном упорядочении, что можно осуществить посредством включения в Правила процедуры Совета раздела о методах работы Совета. Их четкое изложение позволит государствам-членам Совета четко представлять, когда и в каких случаях необходимо прибегать к тому или иному методу осуществления функций Совета. Кстати говоря, такой подход воплощается в практике ИКАО.

В частности, в Конституции Юридического комитета содержится специальное Приложение под названием «Организация и методы работы Юридического комитета». Их совокупный анализ свидетельствует о том, что методами работы Юридического комитета являются: проведение консультаций по вопросам, относящимся к толкованию, внесению поправок к Конвенции о международной гражданской авиации; подготовка проектов конвенций по международному воздушному праву; предоставление докладов и рекомендаций по подготовленным проектам конвенций; подготовка исследований по вопросам международного воздушного права; подготовка вопросников в целях получения консультаций государств и международных организаций; проведение неофициальных консультаций в целях согласования расходящихся интересов государств и преодоления безвыходных ситуаций [100].

Директивы группам экспертов Аэронавигационной комиссии также содержат раздел, посвященный методам их работы. В нем указано, что группы экспертов «осуществляют свою деятельность путем переписки и проведения совещаний» [101]. Как правило, эксперты начинают работу с переписки, а затем проводится совещание, на котором завершается проведенная путем переписки работа.

Однако в целом нет последовательности в практике включения методов работы того или иного органа ИКАО в Правила процедуры. В частности, не упоминается о них в Правилах процедуры Аэронавигационной комиссии, Авиатранспортного комитета, Комитета взаимной поддержки, Комитета по незаконному вмешательству, хотя это вовсе не означает, что у них нет их. Именно поэтому целесообразно дополнить процедуры работы указанных органов ИКАО соответствующими правилами, содержащими характеристику методов, применяемых для решения их задач. Более того, на этот счет имеются определенные решения Ассамблеи.

Еще в 1953 г. на Седьмой сессии Ассамблеи ИКАО была принята резолюция А7-14, в которой среди прочего указано на то, что «Совету следует пересматривать методы работы Авиатранспортного комитета» [102]. Однако до сих пор эти методы не определены и не установлены в Правилах процедуры постоянных комитетов Совета, хотя известно, что АТК использует такие методы работы, как проведение исследований по вопросам воздушного транспорта, подготовка рекомендаций по различным аспектам деятельности международного воздушного транспорта и упрощению формальностей.

Таким образом, методы деятельности органов имеют разнообразный характер, на что прямо влияет содержание функций и компетенция конкретного органа ИКАО. Наиболее распространенным является принятие резолюций, в которых указываются пути и средства разрешения конкретной проблемы, возникшей в области аэронавигации или воздушного транспорта. Как правило, в них точно указывается, что должны предпринять государства, а что должна сделать ИКАО для выполнения резолюций.

В практике ИКАО широко используется метод внесения поправок, особенно Советом. Но применяется этот метод Ассамблеей и Советом в разных целях, для достижения разных результатов. Если в первом случае он используется для совершенствования Чикагской конвенции, то во втором – для улучшения Приложений к этой Конвенции, в чем периодически возникает необходимость под влиянием научно-технического прогресса в сфере международной гражданской авиации.

Из сказанного можно заключить, что методы деятельности имеют большое значение для успешного функционирования ИКАО. В сочетании с организационными формами они образуют внутренний механизм, который приводит в движение и направляет работу органов ИКАО по осуществлению координации сотрудничества государств-членов по всем вопросам международной гражданской авиации. Именно поэтому нормы внутреннего права, определяющие методы деятельности органов ИКАО, занимают важное место в системе норм, регулирующих деятельность организации, поскольку они оказывают самое непосредственное воздействие на осуществление ее целей и задач.

Совершенно очевидно, что методы деятельности ИКАО имеют большое значение для эффективного функционирования этой всемирной организации, осуществляющей координацию сотрудничества государств в планетарном масштабе в области гражданской авиации. Именно поэтому нормы, определяющие методы работы и деятельности всех органов ИКАО, занимают важное место в структуре порядка организации и деятельности этой международной организации универсального значения.

### 3. Правила процедуры работы органов ИКАО

За годы существования ИКАО были приняты документы, регулирующие вопросы процедурного характера. Эти документы составляют две группы. Первую образуют Правила процедуры работы Ассамблеи, Совета, АНК, АТК, Юридического комитета, Комитета взаимной поддержки, Комитета по незаконному вмешательству и Финансового комитета. Во вторую входят Директивы Совета о проведении совещаний ИКАО, Директивы специализированным аэронавигационным совещаниям и Правила процедуры для их проведения, Директивы региональным аэронавигационным совещаниям и Правила процедуры их проведения, Директивы группам экспертов аэронавигационной комиссии, Постоянные правила процедуры для совещаний в области воздушного транспорта (всемирные конференции и специализированные совещания).

Необходимость различать Правила процедуры работы органов ИКАО вызывается тем, что одни из них адресованы постоянным органам ИКАО, а другие предназначены для проведения различного рода совещаний, созываемых время от времени Советом. Как известно, в этих совещаниях могут принимать участие все заинтересованные государства. Поэтому Правила процедуры совещаний ИКАО призваны в первую очередь обеспечить равноправное и представительное участие государств членов ИКАО. Важность Правил процедур заключается также в том, что они представляют юридический инструмент согласования позиций государств, участвующих в работе совещания ИКАО. С его помощью они могут отразить свои законные интересы в решениях, принимаемых на совещании. Однако сказанное не относится к Правилам процедуры работы групп экспертов. Основное назначение таких групп заключается в подготовке проектов решений, приемлемых для государств-членов в целом. Директивы группам экспертов Аэронавигационной комиссии содержат общие указания относительно путей и методов подготовки таких решений группами экспертов на основе соответствующих Правил процедур.

Несмотря на эти различия, Правила процедуры ИКАО имеют между собой много общего. Правила имеют нормативное значение для каждого данного органа ИКАО и являются, таким образом, одним из источников правового регулирования деятельности органов ИКАО. В основном они принимаются Советом, не подлежат утверждению Ассамблеей и приобретают юридическое значение с момента их принятия. Полномочия Ассамблеей на этот счет ограничены только правом «определять свои собственные Правила процедуры» (п.«d» ст.49), которое не распространяется на другие органы ИКАО. Следует отметить, что Чикагской конвенцией предоставлено право Совету определять «свои Правила процедуры» (п.«с» ст.54), а в отношении других ему подчиненных органов

это право Конвенцией не оговаривается. Однако на практике Совет широко пользуется этим правом, что является свидетельством расширения компетенции Совета под влиянием практических потребностей организации.

По правовой природе Правила процедуры работы органов ИКАО относятся к внутренним документам этой организации, имеют производный характер от уставных положений ИКАО. Документы этой группы имеют самостоятельное значение для обеспечения деятельности не только соответствующего органа, но и всей Международной организации гражданской авиации.

Обычно в этих документах определяется порядок:

- созыва сессии данного органа ИКАО (очередные и внеочередные сессии, сроки проведения, место проведения, порядок согласования даты открытия сессии, порядок созыва чрезвычайных или дополнительных сессий);

- подготовки и утверждения программы работы и повестки дня сессии (порядок подготовки проекта предварительной повестки для очередных и внеочередных сессий, порядок принятия повестки дня на каждой сессии и внесения поправок в повестку дня в ходе проведения сессии);

- ведения работы сессии (общие принципы работы, кворум, участие в заседаниях наблюдателей, представительство международных организаций, полномочия председательствующих, внесение устных и письменных заявлений, очередность выступлений, внесение предложений и поправок к ним по вопросам повестки дня, внесение процедурных предложений и порядок их обсуждения, порядок принятия резолюций и решений по вопросам повестки дня);

- представительства на сессиях (делегации стран и их состав, представительство государств-нечленов ИКАО, а также международных организаций, полномочия представителей государств, полномочия членов различных органов ИКАО);

- избрания должностных лиц данного органа (порядок избрания председателя и его заместителей, сроки полномочий должностных лиц);

- учреждения комиссий, комитетов и рабочих групп данного органа (порядок создания комитетов, комиссий и рабочих групп, порядок их работы, избрание должностных лиц, представительство государств в комиссиях, комитетах и рабочих группах);

- проведения голосования (право участия в голосовании, голосование председательствующего, метод голосования, тайное голосование, необходимое большинство, голосование по поправкам, голосование по альтернативным и заменяющим предложениям, отсрочка голосования, равное разделение голосов, , голосование по выборам в различные органы ИКАО);

- использования языков на сессиях (официальные и рабочие языки, обеспечение перевода на рабочий язык и с рабочего языка на другие языки, языки протоколов заседаний);

- подготовки и издания протоколов сессий и заседаний органов ИКАО (порядок составления протоколов, их одобрения и распространения);

- приостановления и изменения Правил процедур (орган, утверждающий изменения; стороны, имеющие право вносить предложения об изменении).

Приведенный примерный перечень показывает, какие сложные и важные вопросы решаются в Правилах процедур работы органов ИКАО. Каждое из содержащихся в этих

документах правил имеет значение юридической нормы, обязательной для исполнения в данном органе ИКАО.

Значение этих документов можно показать на вопросе о кворуме заседаний органов ИКАО, являющемся одним из главных условий правомочности проведения того или иного заседания. В Чикагской конвенции этот вопрос решен только в отношении Ассамблеи. П. «с» ст.48 гласит: «На заседаниях Ассамблеи для получения кворума требуется большинство Договаривающихся государств». В последующем эта норма была уточнена в Постоянных правилах процедуры Ассамблеи Международной организации гражданской авиации. Правило 28 этих процедур устанавливает: «Большинство Договаривающихся государств составляет кворум на пленарных заседаниях Ассамблеи» [103]. Такое уточнение понадобилось для того, чтобы показать, что необходимость в кворуме возникает именно во время проведения пленарных заседаний, созываемых по предложению председателя Ассамблеи или по указанию Исполнительного комитета, одного из рабочих органов Ассамблеи, создаваемых на время проведения ее сессий.

В совокупности обе нормы призваны обеспечить правомочность принятия Ассамблеей различного рода решений и постановлений по текущим вопросам деятельности международной гражданской авиации. Под этим углом зрения следует рассматривать значение правил о кворуме работы других органов ИКАО, содержащихся в других внутренних документах этой организации. Так, согласно правилу 34 Правил процедуры Совета, «большинство членов Совета составляет кворум для ведения работы Совета» [104]. Из Чикагской конвенции (ст.52) ясно следует, что решения Совета должны приниматься большинством его членов. Это и происходит на практике, за исключением одного случая. В соответствии с правилом 34 президент Совета может выносить «постановления по порядку ведения заседания и по любому вопросу, связанному с толкованием или применением настоящих правил» [105]. В принципе такое постановление может быть опротестовано любым членом Совета и протест должен быть поставлен немедленно на голосование. Однако если постановление не отклоняется большинством поданных голосов, то оно «остается в силе» [106].

По нашему мнению, полномочия президента Совета, установленные в правиле 34, противоречат порядку толкования, отмены, приостановления и изменения Правил процедур. Решения по этим вопросам должны приниматься большинством голосов членов Совета [107]. Вопреки всему этому президент Совета может единолично, не считаясь с мнением членов Совета, принять свои постановления, добиться отмены которых членам Совета, как показывает практика, не удастся [108]. Поэтому правило 34, как противоречащее ст.52, должно быть приведено в соответствие с требованием этой статьи. По замечанию известного французского ученого Ж. Пэлена, «правила процедуры содержат не менее десятка норм, которые расходятся с принципом, установленным в ст.52 Конвенции» [109]. Очевидно, что Правила процедуры Совета нуждаются в серьезном улучшении, поскольку в нынешнем виде многие его Правила прямо противоречат Чикагской конвенции.

Кроме того, общим недостатком Правил процедур ИКАО является отсутствие в них правил, определяющих порядок принятия различного рода решений на заседаниях органов ИКАО. Между тем было бы весьма целесообразно четко определить полномочия всех органов ИКАО на этот счет, указать на виды рекомендаций и решений, ими принимаемых, установить порядок осуществления рекомендаций и решений ИКАО и решить другие, связанные с этим вопросы. Пока же существующая практика принятия различных решений органами ИКАО осуществляется в большинстве случаев в обычно-правовом порядке.

Сказанное относится к первой группе внутренних актов, устанавливающих Правила процедуры Ассамблеи, Совета, АНК, АТК, Юридического комитета и других органов ИКАО. Вторую группу образуют документы иного рода. Как уже отмечалось, за годы существования ИКАО сложилась практика проведения аэронавигационных конференций, специализированных аэронавигационных совещаний, региональных аэронавигационных совещаний. По своему характеру они представляют собой международные форумы государств-членов ИКАО, на которых обсуждаются актуальные вопросы, связанные с развитием международной аэронавигации. В отношении таких международных мероприятий Совет утвердил документы, содержащие одновременно директивы, определяющие полномочия таких международных форумов по принятию рекомендаций в отношении новых стандартов и рекомендуемой практики (САРПС), Правила аэронавигационного обслуживания (ПАНС), дополнения и изменения региональных аэронавигационных планов и Правила процедуры проведения таких совещаний.

Структурно эти документы состоят из трех частей. В первой части содержатся общие положения, определяющие цель совещания, виды совещаний, порядок созыва совещаний, составления повестки дня совещания, участия в их работе государств, принятия конкретных действий по докладу совещания. Во второй части помещены директивы совещанию. Для специализированных аэронавигационных совещаний они состоят из указаний относительно документации, предоставляемой до и во время совещания, принятия решений и подготовки совещания, а также устанавливают критерии выработки САРПС и ПАНС. Директивы региональных аэронавигационных совещаний определяют требования к региональному плану, структуре органов совещания, порядку подготовки докладов, их рассмотрения, и утверждения. В третьей части находятся Правила процедуры для проведения указанных видов аэронавигационных совещаний.

Эти Правила регулируют в основном следующие вопросы:

I. Общую организацию аэронавигационных совещаний: 1) представительство государств-членов и нечленов организации, международных организаций и других органов, приглашенных Советом; 2) полномочия государств, международных организаций и других органов; 3) рабочие языки совещания; 4) создание комитетов и рабочих групп; 5) ведение протоколов; 6) ведение работы совещания; 7) определение повестки дня совещания; 8) обязанности Секретариата ИКАО.

II. Общие и специальные права председателя совещания: 1) открытие, приостановление и закрытие заседаний, предоставление слова делегатам и наблюдателям; 2) обеспечение соблюдения Правил процедур совещания; 3) вынесение решений по порядку ведения заседания и осуществление руководства ходом дискуссий; 4) право призвать к порядку в случае, если замечания выступающего не имеют отношения к обсуждаемому вопросу.

III. Специальные права делегатов: 1) право вносить предложения и поправки; 2) право обжаловать решения председателя по порядку ведения Заседания; 3) право ответа другому делегату; 4) право делать предложение по порядку ведения заседания.

IV. Методы выдвижения предложений и принятия решений на совещании: 1) порядок внесения предложений и принятия решений по ним; 2) право голоса и достижения единодушного согласия по существу всех пунктов повестки дня; 3) правила голосования; 4) регистрация результатов голосования.

Исходя из подобной классификации Правил процедур совещаний ИКАО, можно выделить четыре группы правовых норм внутреннего права ИКАО, регулирующие правовое положение и порядок деятельности: 1) делегаций государств-членов ИКАО; 2) должностных лиц совещаний; 3) секретариата совещания и его исполнительного главы; 4)



определяющие порядок принятия совещаниями решений по существу вопросов повестки дня. Эти нормы определяют правовой статус трех наиболее важных элементов международных форумов ИКАО и устанавливают механизм функционирования совещаний по вопросам аэронавигации в целом (порядок принятия решений по существу).

В этой связи необходимо дать общую характеристику взаимодействия трех важных компонентов совещаний ИКАО: делегаций государств, должностных лиц совещания, а также секретариата совещания и его исполнительного главы. Этому вопросу справедливо уделяется большое внимание в советской юридической литературе [110].

Делегации государств являются главными действующими лицами на совещании. Именно они принимают все решения по существу путем согласования позиций представляемых ими государств. Вторыми по значению на совещании выступают должностные лица, избираемые из числа представителей участников совещания. К ним относятся председатель и его заместители на аэронавигационном совещании. Председатель совещания выступает в качестве своеобразного «дирижера», направляющего работу международного форума ИКАО, выполняет роль посредника между делегациями, помогает им преодолеть различия в их позициях, разрешает возникшие конфликтные ситуации, предоставляет время для информационных переговоров между делегациями, участвуя или не участвуя в них. Наконец, председатель строго следит за соблюдением правил процедур и выполнением директив совещания.

В организации работы аэронавигационного совещания большую роль играют Совет и Аэронавигационная комиссия. Именно они распределяют повестку дня между органами совещания. Такими органами являются генеральный комитет (либо пленарный комитет) и рабочие группы, которые ведут всю «черную» работу, подготавливая необходимые документы и решения для совещания.

Активным участником совещаний ИКАО выступает «секретарь совещания», под которым понимается Генеральный секретарь ИКАО или назначенное им лицо. К подготовке совещаний всегда подключается Секретариат ИКАО. Он обеспечивает техническое обслуживание совещаний. Сосекретарь совещания хранит документы о полномочиях его участников, ведет реестр всех представителей, запрашивает у комитетов указания относительно полномочий лиц, прибывших для участия в совещании, и выполняет другие обязанности.

Проведение аэронавигационных совещаний ИКАО завершается принятием соответствующих решений, что регулируется Правилами процедуры совещаний. В отношении как специализированных, так и региональных аэронавигационных совещаний действует одно общее правило, определяющее механизм принятия решений. «Совещание стремится достичь единогласного решения по существу всех пунктов его повестки дня. Если это не удастся, совещание принимает решение путем голосования» [111], т.е. простым большинством принимающих участие в голосовании. Таким образом, механизм принятия решений предусматривает два варианта достижения согласия по пунктам повестки дня совещания.

В юридической литературе по вопросу юридической природы Правил процедур международных организаций высказываются различные точки зрения. По мнению С.В. Черниченко, такие Правила относятся к нормам внутреннего права международных организаций [112]. Подобной же точки зрения придерживаются Г.И. Морозов [113], П.А. Токарева [114], В. Моравецкий [115], В.И. Маргиев [116]. Однако французский ученый Б. Паллиери считает, что Правила процедуры международных организаций не являются нормативно-правовыми актами [117], что не соответствует действительности. Практика деятельности ИКАО свидетельствует о том, что строгое соблюдение и исполнение Правил процедур ИКАО является важнейшим требованием, предъявляемым к работе ее органов и

различного рода совещаний. Законность и правомочность заседаний органов ИКАО и совещаний и принятых ими решений определяется именно этим требованием. По верному замечанию А.П. Мовчана, Правила процедуры работы органов международных организаций «входят в нормативный массив, определяющий международный правопорядок» [118]. Следовательно, Правила процедур относятся к числу важнейших правовых средств укрепления и поддержания порядка организации и деятельности любой международной организации.

## **Глава четвертая. РАЗРАБОТКА, ПРИНЯТИЕ И ПРИМЕНЕНИЕ РЕГЛАМЕНТОВ ИКАО**

### **1. Понятие и виды регламентов ИКАО**

Широкий выход гражданской авиации на международную арену и создание разветвленной сети авиалиний, пролегающих над территориями разных стран, не были бы возможны без координации действий государств-членов в рамках ИКАО по вопросам развития мирового воздушного транспорта, эксплуатации международных воздушных линий, обеспечения безопасности полетов и осуществления постоянной линии на установление единых для всех государств правил международных полетов.

Однако обеспечение безопасности, надежности и регулярности полетов на любом современном самолете невозможно без его постоянной связи с землей, без обслуживания его на протяжении всего маршрута полета наземными службами обслуживания воздушного движения (ОВД), центрами полетной информации, службами метеобеспечения, а также без наличия современных аэродромов в транзитных пунктах, оснащенных аэронавигационными средствами посадки.

Поскольку международные воздушные трассы сегодня пересекают все страны и континенты, проблема безопасности полетов по этим трассам может быть решена тогда, когда во всех странах, через которые они проложены, наземные службы и сооружения, предназначенные для обеспечения полетов, будут работать в одинаковом технологическом режиме. Вот почему необходимо создание единообразных международных правил аэронавигации, обеспечивающих одни и те же требования к правилам полетов по международным воздушным трассам, обслуживанию воздушного движения по таким трассам, экипажам гражданской авиации, летной годности воздушных судов, обеспечению связи «воздух-земля», предоставлению аэронавигационной информации и т.п. во всех государствах без каких-либо исключений.

Необходимость в единых правилах полетов особая. Она вызывается тем, что во время полета экипаж воздушного судна должен поддерживать постоянную связь с органами управления и обслуживания воздушного движения для сообщения им данных о своем местонахождении и, в свою очередь, получать от них информацию о местонахождении других воздушных судов и об условиях погоды на маршруте, а также запрашивать у органов управления воздушного движения информацию, необходимую ему для выполнения посадки. Если бы правила полетов не были унифицированы, то командиру воздушного судна, совершающего международный полет через территории ряда государств, пришлось бы знать правила полетов не только своей страны, но и каждого государства, над которым он пролетает. Многообразие правил международных полетов создало бы серьезные трудности и проблемы как для экипажа, так и для наземной авиадиспетчерской службы, а незнание или неточное применение этих правил могло бы оказаться причиной серьезных авиационных происшествий. Очевидно, что выработка единых правил международных полетов и их повсеместное использование в практике национальной гражданской авиации являются объективным требованием, составляющим основу обеспечения ее безопасной

деятельности на международной арене. Решение этой проблемы – одна из основных задач ИКАО в области международной авионавигации.

Полномочия ИКАО на этот счет достаточно четко определены в ст.37 Чикагской конвенции. В соответствии с этой статьей она уполномочена принимать и по мере необходимости время от времени изменять «международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры», касающиеся систем связи и авионавигационных средств, аэропортов и аэродромов, правил полетов и практики управления воздушным движением, квалификации летного и технического персонала, годности воздушных судов к полетам, регистрации и идентификации воздушных судов, сбора метеорологической информации и обмена ею, бортовых журналов, авионавигационных карт, таможенных и иммиграционных процедур, воздушных судов, терпящих бедствие, и расследования происшествий, а также других вопросов, имеющих значение для «безопасности, регулярности и эффективности авионавигации, какие время от времени могут оказаться целесообразными». Конкретно принимать такие стандарты и рекомендуемую практику поручено Совету, который «для удобства именуется их Приложениями к настоящей конвенции» (ст.54, п.«1»).

В соответствии с этими полномочиями Совет с 1948 по 1953 гг. принял 15 Приложений к Чикагской конвенции: «Требования к личному составу гражданской авиации при выдаче свидетельств» (Приложение 1); «Правила полетов» (Приложение 2); «Метеорология» (Приложение 3); «Авионавигационные карты» (Приложение 4); Единицы измерения, подлежащие использованию при связи «воздух-земля» (Приложение 5); Производство полетов (Приложение 6); Государственные и регистрационные знаки воздушных судов (Приложение 7); Летная годность воздушных судов (Приложение 8); Упрощение формальностей при международных воздушных перевозках (Приложение 9); Радионавигация и радиосвязь (Приложение 10); Службы управления воздушным движением (Приложение 11); Поиск и спасание (Приложение 12); Расследование авиационных происшествий (Приложение 13); «Аэродром» (Приложение 14); Авионавигационная информация (Приложение 15).

В последующем Совет принял Приложения: «Авиационный шум» (Приложение 16, 1971 г.); «Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (Приложение 17, 1974 г.); «Перевозка опасных грузов» (Приложение 18, 1983 г.). Таким образом, за годы существования ИКАО проделала значительную работу по унификации правил, касающихся различных вопросов международной авионавигации. За это же время многие Приложения претерпели основательные изменения в сторону обновления своего содержания, что было вызвано и вызывается необходимостью приведения текстов Приложений в соответствие с изменяющимися требованиями к деятельности гражданской авиации, вызванными ее эволюцией развития и создания условий для внедрения новейших достижений в практику международной авионавигации путем замены устаревших стандартов и рекомендуемой практики на новые.

Чикагская конвенция не содержит определения «международных стандартов» и «рекомендуемой практики». Этот пробел был восполнен Ассамблеей на Первой сессии 1947г. в одной из резолюций. В соответствии с этими определениями под стандартом следует понимать «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам персоналу или правилам, единообразное применение которого считается необходимым для обеспечения безопасности или регулярности международной авионавигации и которое будут соблюдать Договаривающиеся государства согласно Конвенции; в случае невозможности соблюдения стандарта Совету в обязательном порядке направляется уведомление в соответствии со ст.38 Конвенции» (подчеркнуто мной – В.Б.).

Что касается термина «рекомендуемая практика», то его определение формулируется несколько иначе – это «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам, единообразное применение которого признается желательным для обеспечения безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации и которое будут стремиться соблюдать договаривающиеся государства согласно Конвенции» [119] (подчеркнуто мной. – В.Б.). Акценты, расставленные в указанных определениях, конечно, сделаны не случайно.

В основе стандарта лежит требование, отражающее основное условие, без соблюдения которого невозможно обеспечение безопасности международной аэронавигации. Чтобы называться стандартом, поясняется в «Директивах специализированным аэронавигационным совещаниям», его спецификация должна быть такой, чтобы ее единообразное применение всеми государствами-членами отвечало интересам безопасности и регулярности международной аэронавигации. Однако применимость стандарта может быть поставлена в зависимость от существования определенных условий, например характера местности, этапа полета, плотности движения, климатологических условий и т.д. [120] Формулировка стандарта должна точно определять его суть «посредством глагола в настоящем времени; изъявительном наклонении». Если обязательство применяется только при конкретных условиях, стандарт содержит дополнительные формулировки, точно определяющие эти условия, подчеркивается в Директивах [121]. Заметно, что в этих разъяснениях основной упор делается на необходимость применения стандарта, чего нельзя сказать в отношении рекомендуемой практики.

Чтобы называться таковыми, указывается в Директивах, их спецификация должна быть такой, что ее единообразное применение всеми государствами-членами считается желательным, но необязательным в интересах безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации [122]. Формулировка рекомендуемой практики содержит те же самые элементы, что и стандарт, но «вместо глагола в настоящем времени, изъявительном наклонении» используется глагол «следует» [123]. Как это видно, требование, лежащее в основе рекомендуемой практики, не имеет обязательного характера.

Кроме стандартов и рекомендуемой практики (САРПС), составляющих содержание Приложений к Чикагской конвенции, Совет принимает также «Правила аэронавигационного обслуживания» (ПАНС), которые отражают в основном эксплуатационную практику, а также материал, который считается слишком подробным для САРПС. ПАНС часто расширяет основные принципы соответствующих САРПС, чтобы облегчить их применение. Статус ПАНС обычно имеют правила, пригодные для применения в мировом масштабе, хотя необходимость их применения в данном районе может быть поставлена в зависимость от регионального соглашения [124].

Кроме того, на специально созываемых региональных аэронавигационных совещаниях государств-членов принимаются Региональные аэронавигационные планы (РАНП), содержащие рекомендации Совету о подлежащих применению региональных правилах, определяющих график полетов воздушных судов и эксплуатационные требования и критерии планирования в данном аэронавигационном регионе. Эти рекомендации не должны ни в коем случае расходиться со стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО и ПАНС [125]. Аналогичным образом происходят разработка и принятие Дополнительных региональных процедур (САПС) [126].

Таким образом, ИКАО принимает большое количество документов, содержащих разные по своему юридическому значению унифицированные требования к воздушным

судам, их экипажу, правилам полетов и обслуживанию воздушного движения, аэродромам, аэронавигационным средствам и службам и т. п. Эти требования определяются в специальной юридической литературе по-разному. По отношению к ним А.Н. Верещагин и В.А. Шибаева употребляют термин «технические нормы» [127], Т. Бюргенталь – «техническое законодательство» [128], А. Манин – («регламенты ИКАО» [129], В. Моравецкий – «директивы» [130]. Ю.Н. Малеев – «технические регламенты» [131], Н.И. Васильев – «международные авиационные регламенты» [132], А.С. Гавердовский – «технические регламенты» [133]. Разнообразие терминов, выдвинутых в юридической литературе для определения совокупности унифицированных требований ИКАО и изложенных в стандартах и рекомендуемой практике (САРПС), правилах аэронавигационного обслуживания (ПАНС), Региональных аэронавигационных планах (РАНП) и Дополнительных региональных процедурах (САППС), а также других документах ИКАО противоречит политике ИКАО, направленной на унификацию правил международной аэронавигации.

Между тем применение единообразного, общепринятого термина важно для правильного понимания юридической природы стандартов, рекомендуемой практики, рекомендаций и процедур и их практического использования государствами-членами.

В советской юридической науке Н.И. Васильевым обоснованно предлагается использовать понятие «международные авиационные регламенты», являющееся «собирательным, обобщающим» и включающее «конкретные виды регламентов – это стандарты, рекомендуемая практика, процедуры и рекомендации, содержащиеся в различных документах, разрабатываемых в рамках ИКАО» [134]. По нашему мнению это понятие достаточно объемно и полно охватывает все виды технико-нормативных требований, вырабатываемых ИКАО в целях унификации правил международной аэронавигации.

Международные авиационные регламенты представляют собой технико-нормативные документы ИКАО, устанавливающие комплекс требований к физическим характеристикам, материальной части воздушных судов, их экипажу и персоналу авиадиспетчерских служб, без единообразного применения которых трудно или невозможно обеспечить безопасность или регулярность международной аэронавигации. Эти требования могут быть выражены в разной форме: в стандарте, рекомендуемой практике, правилах для аэронавигационных служб, рекомендациях и процедурах, что прямо влияет на правовой статус конкретного международного авиационного регламента. Хотя все требования, в какой бы они форме ни были выражены, являются рекомендательными, тем не менее между ними существуют четко выраженные иерархические различия. Стандарт содержит исходные эталонные требования, которым необходимо следовать в интересах обеспечения безопасности и регулярности международной аэронавигации, чего нельзя сказать о требованиях рекомендуемой практики. Их выполнение желательно, но совсем не обязательно.

К следующей категории относятся требования, установленные в ПАНС и САППС. Если стандарты и рекомендуемая практика принимаются Советом в соответствии со ст.37 Чикагской конвенции и в порядке, установленном в ст.90, то ПАНС и САППС просто одобряются Советом и рекомендуются государствам-членам ИКАО для всеобщего применения без соблюдения указанных статей Конвенции. Наконец, третью категорию образуют требования, сформулированные в рекомендациях РАНП. В разработке этих рекомендаций активное участие принимают государства определенного аэронавигационного района. Более того, они утверждаются лишь при наличии согласия на их выполнение этими государствами [135].

Перечисленные виды технико-нормативных требований к обеспечению безопасности, регулярности международной аэронавигации составляют содержание соответствующих международных авиационных регламентов. Число таких регламентов, выработанных за годы существования ИКАО, весьма значительно, что вызывает необходимость в их классификации по определенным признакам.

В первую очередь среди них следует различать всемирные и региональные регламенты. Первые содержатся в Приложениях к Чикагской конвенции и ПАНС. Вторые – в САППС и РАНП. Всемирные авиационные регламенты предназначены для использования в глобальном масштабе, тогда как региональные авиационные регламенты действуют только в соответствующем аэронавигационном районе.

Но поскольку содержание всемирных и региональных авиационных регламентов очень отличается друг от друга, необходимо проведение классификации и по этому признаку. В юридической литературе на этот счет выдвигаются разные подходы. Так, по мнению французского юриста А. Манина, авиационные регламенты разделяются на две группы. К первой он относит регламенты, касающиеся «оперативной области, полностью технической (наиболее обширной)», ко второй – затрагивающие «административную область». Исходя из такого понимания содержания авиационных регламентов, он считает, что Приложения 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 14, 15 являются техническими, а Приложения 7, 9, 11, 12, 13 – административными [136].

Наиболее подробная классификация предложена Н.И. Васильевым. По его мнению, «международные авиационные регламенты, в зависимости от их содержания, могут быть подразделены на общие (устанавливающие общие принципы и правила деятельности гражданской авиации), административные (по упрощению формальностей в аэропортах и др.), организационные (определяющие порядок выдачи тех или иных документов, прохождения освидетельствования, организации полетов, поиска и спасания воздушных судов, расследования авиационных происшествий и пр.), аэронавигационные (определяющие методы производства полетов и управления воздушным движением), эксплуатационные (определяющие порядок использования воздушного судна и его оборудования, требования к строительству и эксплуатации аэропортов и пр.), информационные (определяющие требования к информации относительно метеорологических условий, аэронавигационных карт, единиц измерения), технические (устанавливающие основные технические параметры авиационной техники, взлетно-посадочных полос, навигационного оборудования и т.д.» [137]. К сказанному можно добавить, что существуют также дефинитивные регламенты, содержащие определения терминов САППС, ПАНС, САППС и РАНП, которые играют исключительно важную роль в толковании и применении этих документов на практике. Кроме того, заслуживает внимания внедрение в научный оборот понятия «административные авиационные формальности», характеризующего унификационную деятельность ИКАО в области международного воздушного транспорта [138]. Это понятие должно быть учтено при проведении классификации международных авиационных регламентов.

## 2. Юридическая природа регламентов ИКАО

По вопросу юридической природы авиационных регламентов в международно-правовой науке высказываются различные, порой диаметрально противоположные, взгляды. В одном случае, исходя из факта «молчаливого согласия государств с текстом международного договора» такие регламенты определяются как международные договоры «*juī generis*» (особого рода) [139]. В другом утверждается, что «международные технические регламенты (стандарты, правила), принимаемые специализированными учреждениями, обычно становятся обязательными для всех государств-членов, за исключением тех,

которые заявят о своем несогласии с ними» [140], либо говорится, что по своей правовой природе технические регламенты являются «международным договором» [141]. Против такого подхода высказываются решительные возражения.

Например, Н.Н. Ульянова считает, что технические регламенты «не относятся к категории договоров, заключаемых в рамках и под эгидой международных организаций» [142]. На несостоятельность «попыток придать некоторым решениям международных организаций форму международного договора» особого рода («*juī generis*») указывает А.П. Мовчан [143]. По мнению Ю.Н. Малеева и Н.И. Васильева международные авиационные регламенты являются «односторонними актами Совета ИКАО» [144]. Эти акты, подчеркивает Н.И. Васильев, – «собирательное, родовое понятие, которое объединяет юридические, технические и моральные правила поведения.

При этом они могут носить обязательный, рекомендательный или декларативный характер» [145]. А.Г. Ляхов считает, что «по своей юридической природе все ... международные авиационные регламенты являются технико-юридическими» [146]. С точки зрения Л.И. Аралова, «административные авиационные формальности, принимаемые Советом ИКАО, являются рекомендательными нормами международной авионавигации, которые государства-члены ИКАО используют в национальной практике по своему усмотрению» [147]. Наконец, Г.В. Игнатенко и С.А. Малинин высказывают мнение о том, что «... акты, содержащие стандарты как таковые (как акты, скажем, международной организации, когда они издаются ею) без одобрения их государствами, суть рекомендации» [148].

В зарубежной литературе также есть различные взгляды на юридическую природу авиационных регламентов. По мнению французского юриста Л. Карту, «Приложения являются обязательными, но не содержат непосредственно применяемых норм: это есть модели, установленные ИКАО, которые государства, в соответствии с Конвенцией, обязаны внедрить в свое законодательство и в свою национальную регламентацию» [149]. Другой французский юрист – А. Манин убежден в том, что, за исключением правил полетов над открытым морем, «регламенты ИКАО не имеют обязательной силы» [150]. Американский юрист Т. Бюргенталь, напротив, исходит из того, что «Приложение, начавшее действовать в соответствии с положениями ст.90, п.«а», тем самым получает статус законодательного акта» [151]. Польский юрист В. Моравецкий пытается определить природу «директив» ИКАО с помощью англосаксонской концепции «*contracting-out*» и «*contracting-in*» [152]. По мнению греческого юриста А. Иокариса, ИКАО дано «право издавать регламенты в виде Приложений, обязательных для государств-членов» [153].

Правильное решение проблемы природы международных авиационных регламентов может быть найдено только на основе учета всех фактов, связанных с разработкой и Принятием регламентов ИКАО, и рассмотрения этих фактов через призму теории согласования воли государств.

Прежде всего следует отметить, что принятие Советом авиационного регламента имеет значение юридического факта, который порождает в силу Чикагской конвенции и Правил процедуры органов ИКАО определенные правоотношения между ИКАО в целом и странами-членами. Последние должны отреагировать должным образом на этот акт, т. е. выразить с ним свое согласие или несогласие, а Совет, регистрируя поступающие мнения государств, при благополучном исходе объявить по истечении трехмесячного срока о вступлении принятого им регламента в силу. Однако было бы неверным видеть в этих фактах или выводить из них признаки международного договора *suī generis*. Чтобы подобным образом квалифицировать авиационные регламенты, необходимо иметь все реквизиты международного договора, которыми, увы, регламенты ИКАО, за некоторым исключением, не располагают.

Международные договоры, как известно, создаются путем ведения прямых переговоров между представителями государств. Заключение международного договора – это особая процедура с особыми целями и специфической процедурой придания договору законной юридической силы [154]. Главное, в чем расходятся процедуры разработки и принятия международного договора с процедурой разработки и принятия авиационных регламентов, – в методах согласования воли государств при заключении договора и принятии авиационных регламентов. Если методом согласования воли государств при заключении международного договора являются переговоры, то совсем иные методы используются при принятии авиационных регламентов.

На стадии разработки широко применяется метод согласования воли государств в отношении подготавливаемых регламентов посредством проведения консультаций органов ИКАО со странами-членами. Консультации проводятся на уровне групп экспертов, комитетов, АНК, Совета. Конечно, случается так, что отдельные страны не участвуют в консультациях. Особенно это часто происходит с развивающимися странами, где плохо развита аэронавигационная инфраструктура. Тем не менее практика такова, что органы ИКАО, которым поручена разработка авиационных регламентов, непременно консультируются с государствами. Это оправдывает себя. Благодаря консультациям Совет, АНК, группы экспертов получают новейшую информацию от государств, синтезация которой позволяет выработать проект регламента, учитывающий как новейшие требования аэронавигационной техники, так и позиции стран-членов. В результате Совет выносит на общее обсуждение регламенты (имеется в виду САРПС). ПАНС, САППС и РАНП не требуют согласия или несогласия со стороны государств. Они утверждаются Советом без этой процедуры, которые в большинстве случаев получают поддержку со стороны государств и вступают в силу. Очевидно, что процедура разработки авиационных регламентов в корне отличается от такого же этапа разработки международных договоров. Это обстоятельство делает неперспективным проведение аналогий между договорами особого рода и регламентами ИКАО.

Регламенты ИКАО, вырабатываемые посредством метода консультаций, окончательно досогласовываются на последнем этапе, т.е. после принятия их Советом, что еще не свидетельствует о «вступлении их в силу». Думается, что отведенный трехмесячный срок для выражения государством своего согласия или несогласия с принятым Советом регламентом установлен не напрасно. В целом процедура разработки регламента ИКАО занимает в среднем полтора года. За это время, уже после того как государство провело консультацию, что обычно происходит в начале разработки регламента, у него может в силу различных внутренних причин возникнуть необходимость высказать свое несогласие с принятой Советом поправкой к соответствующему Приложению. В настоящее время, поправки – важнейшая форма приведения содержания уже давно принятых Приложений в соответствие с требованиями развития международной гражданской авиации. Возможность государства выразить свою волю – позитивную или негативную, на окончательном этапе принятия авиационного регламента, – одна из форм согласования воли, принятых в ИКАО. Она основана на ее уставных положениях, и результатом ее является акт ИКАО о принятии авиационного регламента.

Международные авиационные регламенты представляют собой юрико-технические эталоны, имеющие морально-политическое значение, но не юридическое. Факт согласия с регламентом не связывает волю государства, и оно может его отклонить в любое время, если сочтет необходимым. Вместе с тем следует учесть, что в авиационных регламентах присутствует «определенный элемент юридической обязательности». По мнению Г.И. Тункина, резолюции-рекомендации международных организаций, «не являясь юридически обязательными ... во многих случаях играют существенную



регулирующую роль, которая часто не уступает значению норм международного права». [155] Именно подобные функции выполняют регламенты ИКАО в области международной гражданской авиации.

Что касается элементов юридической обязательности, то особенно четко они выражены в стандартах, формулировки которых точно определяют требования, необходимые для обеспечения безопасности или регулярности международной авионавигации. Хотя соблюдение этих требований – дело абсолютно добровольное, заключенный в них международный юридико-технический эталон побуждает государства встать на путь его соблюдения, поскольку он гарантирует необходимый уровень безопасности, требуемый для международных полетов. Пренебрежение требованиями, содержащимися в стандартах ИКАО, обрекает государства, уклоняющиеся от их соблюдения, на отставание в области обеспечения безопасности международных полетов над своей территорией, влечет снижение объема международных авиаперевозок из-за отказа зарубежных авиакомпаний летать по небезопасным авиалиниям. По этим причинам стандарты ИКАО являются наиболее применяемыми и потому играют существенную регулирующую роль в области международной авионавигации.

Чтобы добиться высокой степени юридической обязательности стандартов, ИКАО нередко проводит специализированные совещания с участием представителей государств в целях выработки согласованных рекомендаций в отношении новых стандартов и рекомендуемой практики. В данном случае согласование волею государств достигается не путем непосредственных переговоров между ними или проведением консультаций с органами ИКАО, а при посредстве установленных Правилами процедуры ИКАО совещаний. Их работа завершается, принятием рекомендаций, выражающих коллективное, согласованное мнение государств в отношении новых САРПС. Очевидно, что такой метод согласования волею стран-членов ИКАО не приводит к появлению международного договора *sui generis*, поскольку предметом согласования на таких совещаниях являются рекомендации относительно новых САРПС.

Практике ИКАО, однако, известны рекомендации, способные в определенных случаях создавать права и обязанности в отношениях между странами-членами. Такие рекомендации способны порождать международные соглашения. Так, над открытым морем разграничение воздушного пространства на районы и зоны в целях обслуживания воздушного движения осуществляется на основе региональных авионавигационных соглашений [156]. Под такими региональными соглашениями понимаются «соглашения, одобренные Советом ИКАО обычно по рекомендации региональных совещаний по авионавигации» [157]. Воздушное движение в установленных районах обслуживается государствами, добровольно взявшими на себя такую обязанность.

Выражение «обычно по рекомендации» указывает, что Совет ИКАО может одобрять соглашения и при отсутствии соответствующей рекомендации регионального совещания. Эта оговорка предусмотрена на тот случай, когда соглашение между заинтересованными государствами об изменении в организации воздушного пространства в виде, например, определения новых международных маршрутов (воздушных трасс) достигнуто в период между региональными совещаниями. Согласование волею государств, обслуживающих воздушное движение в соответствующем авионавигационном районе ИКАО, относительно данного конкретного соглашения происходит путем переписки с использованием процедуры, предусмотренной для внесения изменений в региональные авионавигационные планы.

Региональное авионавигационное соглашение не имеет ничего общего с разделом воздушного пространства. Являясь составной частью регионального плана обеспечения международной авионавигации, оно устанавливает права и обязанности между

сопредельными государствами в отношении определения пределов (границ) их ответственности за организацию воздушного движения в данном районе открытого моря. Одобрение этого соглашения Советом ИКАО представляет собой акт, подтверждающий его соответствие постоянной политике ИКАО в области международной гражданской авиации, согласованной государствами-членами на Ассамблее ИКАО. Таким образом, если и можно говорить о международных договорах *sui generis*, то только в отношении региональных аэронавигационных соглашений. Во всех остальных случаях такой подход исключается.

Что касается актов принятия авиационных регламентов Советом ИКАО, то при определении их правовой природы необходимо исходить из положений Чикагской конвенции, и прежде всего ст.37. В ней сказано, что «каждое государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее». На первый взгляд из-за неопределенности этой формулировки может показаться, что ИКАО не имеет никакого отношения к этому обязательству государств, что, конечно, не так.

Смысл данного обязательства государств заключается в одном – достичь максимально достижимой степени единообразия правил в области международной аэронавигации. Конвенция умалчивает о путях и средствах решения этой задачи между самими государствами, но совершенно однозначно указывает, что именно «с этой целью Международная организация гражданской авиации принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры», с тем, чтобы обеспечить такое единообразие правил в сфере аэронавигации и других областях деятельности международной гражданской авиации. Очевидно, что обе части ст.37 совпадают только в одном, а именно в целях, которые поставили перед собой государства и ИКАО в отношении достижения единообразия правил международной аэронавигации. Обязательство же самой ИКАО на этот счет сформулировано в ст.54 Конвенции. В соответствии с ним ИКАО обязана принимать международные стандарты и рекомендуемую практику. Осуществляя подобные действия, ИКАО, по существу, исполняет обязательство, возложенное на нее Чикагской конвенцией. С этой точки зрения международные авиационные регламенты можно квалифицировать как акты ИКАО, принятые на основании и в соответствии с положениями Чикагской конвенции и содержащие технико-юридические рекомендации относительно правил осуществления международной аэронавигации.

Но поскольку государства обязались сотрудничать «по всем вопросам», касающимся достижения единообразия правил международной аэронавигации, то, естественно, они обязаны сотрудничать по этим вопросам и в рамках ИКАО, как члены этой организации. По этой причине между ними происходит активное согласование мнений и позиций в отношении новых или усовершенствуемых авиационных регламентов, в чем им содействует ИКАО с помощью различных организационно-правовых форм и методов.

Поэтому совершенно беспочвенными выглядят попытки некоторых зарубежных авторов представить авиационные регламенты как акты международного законодательства. Сторонники этой концепции прямо говорят о «законодательных функциях» ИКАО (Шоукросс и Бьюмонт, Т. Бюргенталь, К. Хайлброннер, А. Иокарис), или «квазизаконодательных функциях» (Чен Бин, Я. Шенкман). Подобные взгляды встречают решительные возражения в советской юридической литературе [158].

Современные международные организации, будучи производными субъектами международного права, не могут диктовать свою волю государствам, издавать

«законодательные акты». Убедительный тому пример – деятельность ИКАО по разработке и принятию авиационных регламентов.

### 3. Разработка и принятие регламентов ИКАО

Разработка регламентов ИКАО определяется положениями Чикагской конвенции, а также решениями Ассамблеи, принятыми в целях их конкретизации и устранения недостатков, выявившихся при толковании и применении ст.37, 38, 54 и 90 Конвенции. В самом деле, ст.37 в предельно общем виде решает вопрос о принятии международных стандартов и процедур ИКАО. Она гласит: «Каждое Договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой Степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее.

С этой целью Международная организация гражданской авиации принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры». Далее в ней указываются объекты международной аэронавигации, подлежащие унификации посредством регламентов ИКАО. Конкретно заниматься принятием международных стандартов, рекомендуемой практики и процедур в соответствии с п.«1» ст.54 поручено Совету. Главную помощь в выполнении этой миссии Совету оказывает Аэронавигационная комиссия, которая «рассматривает предложения об изменении Приложений к настоящей Конвенции и рекомендует их Совету дня принятия» (п. «а» ст.57), и это говорит о том, что сам Совет непосредственно разработкой авиационных регламентов не занимается. Однако это отнюдь не означает, что Совету отведена пассивная роль при разработке авиационных регламентов. Напротив, Совет координирует и организует все работы, проводимые ИКАО по унификации правил международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. В этом смысле Совет выполняет главную роль в приведении в движение и поддержании нужного ритма процесса унификации различных правил, важных для обеспечения безопасной деятельности международной гражданской авиации.

И все же уставные положения ИКАО мало что говорят о разработке авиационных регламентов. Больше о нем можно почерпнуть сведений из решений Ассамблеи, принявшей положения о выработке стандартов, рекомендуемой практики и правил аэронавигационного обслуживания, а также Правил процедур специализированных и региональных аэронавигационных совещаний. Только совокупный анализ Чикагской конвенции и указанных документов может дать полное представление о том, кому принадлежит инициатива в разработке авиационных регламентов, какую роль играют в этом органы ИКАО и государства-члены. В юридической литературе по этому поводу высказываются различные точки зрения. По мнению В. Моравецкого, выработка новых регламентов или изменение уже существующих происходит «по инициативе Совета»[159]. Т. Бергенталь, напротив, считает, что главная роль в разработке регламентов и поправок к ним «возложена на Аэронавигационную комиссию» и на Авиатранспортный комитет [160]. Такого же мнения придерживается А. Манин [161].

В советских исследованиях также представлены разные точки зрения по данному вопросу. А.Н. Верещагин ограничивается лишь указанием на то, что «разработка ИКАО международных стандартов и рекомендаций означает унификацию летно-технических норм и правил во всех странах-членах ИКАО» [162]. Ю.Н. Малеев пишет, что «предварительная стадия выработки стандартов и рекомендаций ИКАО напоминает процедуру достижения соглашения государств при разработке проектов конвенций» и эта работа, по его мнению, начинается на уровне групп экспертов при АНК, затем

продолжается самой АНК либо во время аэронавигационной конференции [163]. Н.И. Васильев считает, что «процесс разработки международных авиационных регламентов в рамках различных рабочих органов ИКАО и аэронавигационных совещаний принципиально мало отличается от традиционного процесса разработки текста международного договора» [164].

Прежде всего следует отметить, что подготовительный этап разработки авиационных регламентов занимает значительное время. В частности, на разработку поправок к Приложениям в среднем уходит полтора года [165]. Для решения всех связанных с подготовкой авиационных регламентов вопросов используются разные организационно-правовые формы и методы. Высший орган ИКАО – Ассамблея в своем Сводном заявлении о постоянной политике и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации, обычно пересматриваемом на очередных сессиях, определяет общие направления обновления и пересмотра существующих унифицированных правил международной аэронавигации по широкому кругу вопросов, выполнение которых поручается Совету. В свою очередь, Совет дает задание АНК подготовить соответствующие предложения об изменении или разработке конкретных авиационных регламентов. Для этого может быть признано целесообразным создание групп экспертов при АНК или созыв специализированных аэронавигационных совещаний всемирного и регионального характера. Именно им и поручается подготовка соответствующих рекомендаций в отношении конкретных авиационных регламентов. Кроме того, к этой работе нередко привлекается Секретариат ИКАО.

Таким образом, Совет получает к рассмотрению подготовленные для него рекомендации и предложения относительно обновления или изменения различных авиационных регламентов от:

- Аэронавигационной комиссии;
- групп экспертов;
- специализированных совещаний;
- Секретариата ИКАО;
- региональных совещаний.

Наиболее важное место среди представляемых Совету рекомендаций и предложений занимают поправки к САРПС и ПАНС, поскольку именно им отводится первая роль в унификации правил международной аэронавигации. Как сказано в Добавлении «А» к Сводному заявлению о постоянной политике ИКАО в области аэронавигации, «в САРПС и ПАНС, по мере необходимости, вносятся поправки с тем, чтобы отразить изменения в требованиях и методах и тем самым, помимо всего прочего, обеспечить надежную основу для осуществления регионального планирования и предоставления средств и обслуживания» [166]. Однако чтобы обеспечить высокую степень постоянства САРПС, что важно для поддержания определенного уровня постоянства национальных правил государств-членов, в САРПС вносятся только те изменения, которые имеют значение для безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации.

Поскольку совершенствование САРПС прямо затрагивает интересы государств-членов, правилами процедур разработки авиационных регламентов предусмотрена широкая возможность их участия в этом процессе. В частности, специально оговорено, что, «прежде чем Совет примет решение по предложениям относительно изменения САРПС и ПАНС, проводятся консультации с Договаривающимися государствами по ним, за исключением случаев, когда Совет сочтет необходимым принять срочные меры» [167]. Чтобы претворить это положение в жизнь, государства-члены «должны представлять

полные и подробные замечания по предложениям относительно изменения САРПС и ПАНС или по крайней мере высказать свое согласие или несогласие с их существом» [168]. Таким образом, Ассамблея ИКАО недвусмысленно постановила, что изменения САРПС и ПАНС Советом могут быть признаны правомерными только в случае проведения консультаций с государствами-членами по этому вопросу. Этот принцип, по сути дела, лежит в основе предварительного этапа разработки авиационных регламентов, составляющих содержание Приложений к Чикагской конвенции.

Проведение консультаций с государствами как одна из форм их участия в процессе разработки авиационных регламентов имеет исключительно важное значение для учета международно-правовых позиций членов ИКАО в отношении конкретных регламентов. Зная мнение государств, Совет повышает вероятность принятия верных решений, обеспечивающих в последующем их поддержку на этапе как разработки регламента, так и его применения на практике после его принятия Советом.

Кроме того, все предложения, касающиеся принятия или изменения САРПС, должны после их рассмотрения Аэронавигационной комиссией направляться государствам-членам для представления ими своих замечаний. АНК тщательно изучает получаемые от государств замечания и затем предоставляет окончательный проект поправки САРПС Совету. Как верно отмечает Т. Бюргенталь, этот «консультативный процесс уменьшает вероятность принятия таких САРПС, которые были бы неприемлемы для значительного числа Договаривающихся государств» [169].

В особых случаях, когда консультации считаются недостаточными, проводятся специализированные аэронавигационные совещания с целью составления рекомендаций в отношении новых САРПС, в которых могут участвовать все государства-члены. По существу, такие совещания – одна из организационных форм согласования «коллективной воли» государств-членов ИКАО в отношении новых стандартов и рекомендуемой практики. То же самое можно сказать и о региональных аэронавигационных совещаниях и принимаемых ими рекомендациях.

Таким образом, на стадии разработки авиационных регламентов государства-члены участвуют в ней в двух формах: а) посредством проведения консультаций с разными органами ИКАО и б) путем участия в специализированных и региональных аэронавигационных совещаниях. Что касается инициативы разработки новых регламентов и изменения старых, то она проявляется как самими органами ИКАО при условии проведения соответствующих консультаций на этот счет с государствами-членами, так и самими этими членами на различных стадиях разработки регламентов органами ИКАО. Все это свидетельствует о том, что на предварительной стадии выработки правил международной аэронавигации органы ИКАО тесно взаимодействуют по этим вопросам со всеми государствами-членами в целях учета их законных прав и интересов в области обеспечения безопасности и регулярности международной гражданской авиации.

Совокупный анализ всех положений, относящихся к разработке регламентов ИКАО, показывает, что они вовсе не исключают участия государств-членов в этом процессе. Более того, эти положения направлены на обеспечение права государств-членов ИКАО на участие в разработке регламентов. Соответствующие органы ИКАО обязаны соблюдать это право и должны создавать все необходимые условия для его реализации. Противодействие осуществлению этого права государства-членов со стороны органов ИКАО недопустимо. Если такие действия имеют место, то они могут вполне рассматриваться как противоправные, противоречащие порядку разработки регламентов ИКАО.

Право государств-членов на участие в разработке регламентов ИКАО означает: 1) право на выступление с инициативой по пересмотру старого или выработки нового авиационного регламента; 2) право на обсуждение проекта соответствующего регламента;

3) право на внесение замечаний и поправок по проекту текста регламента; 4) право на участие в работе, соответствующих аэронавигационных совещаний; 5) право на выдвижение своих экспертов в ГРЭК при АНК.

Как уже отмечалось, Совет не гложет предпринять действия по изменению САРПС и ПАНС без предварительных консультаций с государствами-членами. Большое значение придается консультациям и в других случаях, в частности при, разработке предложений об изменении Приложений Аэронавигационной комиссией. Учитывая это обстоятельство, можно считать, что органы ИКАО выполняют роль постоянно действующего организационно-правового механизма согласования позиций государств в отношении разрабатываемых ими регламентов. В качестве метода согласования таких позиций выступают консультации органов ИКАО с государствами-членами.

Особо следует сказать об аэронавигационных совещаниях. По форме и содержанию они во многом совпадают с классическими международными конференциями. В работе этих совещаний принимают участие представители государств-членов ИКАО. Созываются такие совещания с целью достижения соглашения между государствами относительно рекомендаций, которые станут основой для принимаемых новых САРПС и ПАНС. Такое прямое и непосредственное согласование позиций является одной из организационно-правовых реализаций права государств-членов на участие в разработке авиационных регламентов. Поэтому можно утверждать, что предварительный этап разработки международных авиационных регламентов, по существу, представляет собой стадию согласования между органами ИКАО и государствами-членами относительно будущего содержания разрабатываемых регламентов и решающее слово в этом, конечно, принадлежит государствам.

Принятие авиационных регламентов относится к компетенции Совета. Предельно просто принимаются ПАНСы и САППСы. Они утверждаются Советом и с этого момента приобретают статус авиационных регламентов ИКАО, к которым рекомендуется прибегать в соответствующих случаях. Сложнее обстоит дело с принятием САРПС, хотя на первый взгляд может показаться, что Чикагская конвенция содержит все ответы на вопросы, связанные с принятием таких регламентов и поправок к ним.

Согласно ст.90, п. «а», Конвенции для принятия Советом Приложения требуется «две трети голосов Совета на созванном для этой цели заседании». Речь идет в данном случае только о приложениях, но не о поправках к ним. Однако далее в этой статье говорится: «Любое такое Приложение или любая поправка к Приложению вступает в силу в течение трех месяцев после направления их Договаривающимся государствам либо по истечении такого более длительного периода времени, какой может установить Совет ...» Данное положение не содержит ответа на то, должна ли поправка к Приложению приниматься на обычном или на специально созванном для этой цели заседании Совета. Также неясно, требуется ли наличие квалифицированного или простого большинства членов Совета для того, чтобы поправка к приложению могла считаться принятой.

Неясность существует и в отношении других вопросов. В частности, в ст.90, п.«а», отсутствует указание на то, как понимать «две трети голосов Совета на созванном для этой цели совещании»: либо как две трети присутствующих и участвующих в голосовании, либо как две трети всех членов Совета. Совет истолковал это положение таким образом, что голоса, «требующиеся», согласно ст.90, для принятия Приложения, должны составлять две трети голосов всех членов Совета [170]. Другими словами, для принятия Приложения в нынешнем составе необходимо, чтобы «за» проголосовал 21 член Совета. Такого же подхода Совет придерживается ив отношении принятия поправки к Приложению. Тем самым Совет не пошел по пути различения двух ситуаций, для чего в случае принятия Приложения требовалось бы специально созывать заседания Совета и его решения о

Приложениях должны были бы приниматься квалифицированным большинством в две трети голосов, тогда как на обычных заседаниях Совета простым большинством принимал бы поправки к Приложениям [171].

Принятие Советом ИКАО Приложения или поправки к нему – это всего лишь первый этап процесса, ведущего к их официальному вступлению в силу. После завершения этой процедуры государства обязаны в течение трехмесячного срока уведомить Совет о своем согласии или несогласии с принятым Приложением или поправкой. Одновременно с этим в ст.90 указывается, что Приложение или поправка к Приложению вступают в силу в течение указанного срока при условии, что за это время «большинство Договаривающихся государств не уведомит Совет о своем несогласии». Тем самым Конвенция допускает возможность отклонения принятого Советом Приложения или поправки к нему. Действительно, признавая право на несогласие с новым или усовершенствованным САРПС, Конвенция не исключает возникновения такой ситуации, при которой большинство государств гложет заявить о своем несогласии и тогда Приложение или поправка будут признаны отклоненными. Это дает основание Т. Бюргенталю считать, что «полномочия Совета в отношении Приложений и поправок к ним ограничены правом «вето», которое могут осуществить государства-члены ИКАО» [172]. На практике право «вето» никогда не применялось.

Дело в том, что сразу же после начала деятельности ИКАО возникли практические проблемы толкования и применения положений ст.30. Ведь в ней ничего не сказано о том, должно ли государство при осуществлении своего права на несогласие отклонить все Приложение или поправку к нему или же оно может ограничиться несогласием только с какой-либо их частью. В 1948 г. Совет ИКАО рассмотрел этот вопрос и постановил, что государства имеют, право выбора, т. е. право не согласиться либо со всем Приложением, либо с какой-то его частью [173]. С тех пор это решение Совета выполняется как в отношении Приложений, так и в отношении поправок к ним.

Следует учесть, что ориентированный на достижение согласования позиций процесс разработки Приложений или поправок к нему уменьшает вероятность принятия Советом такого Приложения или поправки, которые, по его сведениям, заведомо неприемлемы для большинства государств-членов ИКАО.

В советских исследованиях справедливо указывается на неточность термина «вступает в силу», употребляемого в ст.90 [174]. Его значение не эквивалентно термину «become effective», означающему «становится эффективным». Кстати говоря, такая же проблема возникает и с французским языком. А. Манин пишет, что французское выражение «prend effet» означает, что юридическая норма превращается из неопределенной в обязательную, тогда как выражение «become effective», используемое в английском оригинале статьи 90, является более ограничительным, поскольку означает, что текст установлен окончательно [175]. В конвенции говорится о вступлении в силу («coming into force» – англ., «l'entree en vigueur» – фр., «La entrada en vigor» – исп.) только в п. «b» ст.90. Эти различия в терминологии имеют большое юридическое значение для правильного толкования и применения ст.90.

Если понимать эту статью так, что Приложение или поправка к нему «становятся эффективными», (а не «вступают в силу», как это записано сейчас в русском тексте п. «a» ст.90), то и толкование ее должно быть соответствующим. По нашему мнению, три месяца отведено для окончательного согласования между Советом и государствами-членами текстов принятого Приложения или поправки. В этот период все государства имеют возможность воспользоваться своим правом несогласия и отклонить их, если посчитают нужным. После этого срока процедуру принятия САРПС следует считать завершенной и Совет должен немедленно известить все государства-члены «о вступлении в силу любого

Приложения или поправки». Очевидно, что без соблюдения окончательного этапа Приложение или поправка не могут стать «эффективными», а Совет не имеет права заявить об их вступлении в силу.

Конечно, в этот период со стороны государств бывает разная реакция на возможность воспользоваться своим правом несогласия. Поэтому большое значение имеет юридическая оценка поведения тех государств, которые в этот трехмесячный период не высказали своего отношения к принятым Советом новых САРПС. В советской юридической литературе такие ситуации, «когда государство не делает никакого заявления», расцениваются как «молчаливое согласие» государств с текстом регламента [176].

Однако применительно к практике ИКАО такой подход вызывает справедливые возражения в советской юридической литературе. По мнению Ю.Н. Малеева и Н.И. Васильева, в ИКАО уже давно не расценивается факт «молчания» как согласие государства применять на практике тот или иной регламент, и это дает им основание считать, по нашему мнению вполне обоснованно, что «факт неуведомления не означает, что неуведомившее государство согласно применять тот или иной регламент на практике» [177].

Еще в 1950г. рабочей группой Аэронавигационной комиссии было указано, что «презумпция соблюдения положений САРПС в случае отсутствия уведомления о расхождениях является необоснованной и что отсутствие информации о степени соблюдения ... серьезно затрудняет усилия Организации, направленные на распространение информации о расхождениях» [178]. С тех пор ИКАО не полагается на «молчаливое согласие» государств в отношении принимаемых регламентов. Более того, Ассамблея ИКАО, чтобы на этот счет ни у кого не возникало сомнений, совершенно определенно постановила: «Договаривающиеся государства должны представлять полные и подробные замечания по предложениям относительно изменения САРПС и ПАНС или по крайней мере высказать свое согласие или несогласие с их существом. Для этого они должны располагать не менее чем трехмесячным сроком» [179]. Таким образом, ИКАО сочла рискованным ориентироваться на «молчаливое согласие» государств и пошла по пути укрепления требований, обязывающих государства высказывать свое согласие или несогласие с существом изменений, вносимых в САРПС и ПАНС. Такую линию следует признать верной, поскольку возникающая неопределенность с «молчаливым согласием», по сути дела, подрывает усилия ИКАО, направленные на унификацию правил международной аэронавигации, а следовательно, создает ситуации, сказывающиеся на безопасности полетов, поскольку над территорией государств, недобросовестно выполняющих свои обязанности, могут проходить маршруты воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях. Такие государства, не предоставляя в ИКАО никаких сведений в соответствии со ст.90, п.«а», тем самым ставят в затруднительное положение экипажи пролетающих над их территориями воздушных судов.

Как уже отмечалось, в соответствии с п.«б» ст.90 после того, как Приложение или поправка «становятся эффективными», Совет должен немедленно известить все государства о вступлении в силу Приложения или поправки к нему. В данном случае возможны по крайней мере три толкования этой статьи. С одной стороны, ее формулировка дает основание предположить, что должна быть проведена еще какая-то окончательная процедура, после выполнения которой Приложение или поправка к нему могут считаться, официально действующими. С другой стороны, определенная правовая связь между понятием «вступление в силу» и «становятся эффективными» побуждает к такому пониманию, что Совет немедленно должен уведомить все государства о том, что Приложение или поправка к нему «стали окончательно принятыми». Если же исходить из чисто смыслового понимания выражения «вступление в силу», то в этом случае



немедленное уведомление Совета должно включать: а) извещение об окончательном принятии и б) указание о дате начала применения (вступления в силу).

В практике ИКАО толкование п.«б» ст.90 также вызвало значительные трудности. В 1948г. Совет принял резолюцию, определявшую порядок принятия Приложений. В ней устанавливались сроки, в течение которых государства должны официально заявить о своем несогласии с Приложением, а также сроки, когда «данное Приложение ... вступает, в силу и подлежит имплементации» [180]. Однако в 1951г. в ходе обсуждения Советом Приложения 14 («Аэродромы») с целью его принятия представитель Бразилии выразил сомнение по правомерности употребления выражения «вступает в силу и подлежит имплементации» в указанной резолюции. Исходя из положений ст.38, 54 и 90 Чикагской конвенции, он высказал мнение, что если «имплементация» означает «соблюдение положений Конвенции», то, «устанавливая дату имплементации», Совет действует вопреки духу Конвенции, ибо в этом случае государства должны обеспечить на определенную дату соответствие стандартам, касающимся всех аэропортов, а это явилось бы для государств очень тяжелой задачей. Если же выражение «подлежит имплементации» употребляется только для уточнения времени «вступления Приложения в силу», то это следует пояснить в предисловии к Приложению, с тем чтобы исключить неправильное понимание данного положения Договаривающимися государствами [181]. Поскольку с мнением представителя Бразилии согласились ряд других представителей, Совет поручил Аэронавигационной комиссии изучить этот вопрос.

Завершив исследование этого вопроса, АНК предложила Совету исключить из резолюции фразу «вступает в силу и подлежит имплементации» и вместо нее употребить выражение «становится применимым» на том основании, что выражение «вступление в силу» привело к неоправданному усложнению резолюций о принятии в тех случаях, когда для различных САРПС, содержащихся в Приложении, устанавливалась общая дата начала применения [182]. После довольно ожесточенных дебатов по этому вопросу Совет принял пересмотренную резолюцию о принятии Приложений, действующую до сих пор [183], в которой была осуществлена замена выражения «вступает в силу и подлежит имплементации» на «становятся применимыми», сохранив тем не менее сроки подачи государствами официальных заявлений о своем несогласии с Приложением и поправкой к нему и дату начала его применения. Таким образом, были определены общие подходы к установлению даты принятия поправки к конкретному Приложению и даты, когда она считается окончательно принятой, если большинство государств официально не заявило о своем несогласии [184].

Итак, Приложение или поправки к нему, начавшие действовать в соответствии с положениями ст.90, тем самым получают статус международных авиационных регламентов, прошедших соответствующие стадии разработки и принятия. В этом качестве они не могут быть отменены или модифицированы Советом без обращения к официальной процедуре изменения Приложений, предписанной в ст.90, п. «а». Кроме того, очевидным является также то, что, пока принятые Советом САРПС не «вступят в силу», или, говоря на языке резолюции Совета, не «станут применимыми», эти САРПС государства ни к чему не обязывают. Поэтому, когда в Конвенции говорится о «минимальных стандартах», которые время от времени могут устанавливаться в соответствии с настоящей Конвенцией (ст.33), то ясно, что статус стандартов они приобретают после того, как начнут применяться.

Следует также четко различать стадии принятия авиационных регламентов. На первом этапе Совет на созванном для этой цели заседании принимает Приложение или поправку к нему двумя третями голосов всех членом Совета. На втором этапе государства обязаны в течение трехмесячного срока уведомить Совет о своем согласии или несогласии с измененным Приложением или поправкой к нему. По истечении указанного срока, если

большинство государств не заявит официально о своем несогласии, Совет должен немедленно уведомить все государства о вступлении поправки или Приложения в силу и указать дату начала применения. Различия, вытекающие из указанных этапов, дают четкое представление о функциях и компетенции Совета на стадии принятия авиационных регламентов, правах и обязанностях государств в отношении новых или измененных Приложений или поправок к ним, а также толковании и применении ст.90 Чикагской конвенции.

#### 4. Соблюдение регламентов ИКАО

Чикагская конвенция не обязывает государства-участники к строгому соблюдению принятых Советом ИКАО авиационных регламентов, кроме некоторых исключений, касающихся полетов в открытом воздушном пространстве. Государства не обязаны соблюдать регламенты ИКАО или поправки к ним до тех пор, пока они сами не сочтут это «практически целесообразным». Такой вывод подтверждается как формулировкой соответствующих статей Чикагской конвенции [185], так и практикой ИКАО.

Обязательство, которое взяли на себя государства-члены ИКАО согласно ст.37 Конвенций, сводится только к обязательству «сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее» (Подчеркнуто мной – В. Б.).

О необязательности соблюдения регламентов ИКАО свидетельствует также ст.38 «Отклонения от международных стандартов и процедур».

Из нее следует, что вопрос о соблюдении или несоблюдении авиационного регламента оставлен на усмотрение самих государств. Требуя предоставления уведомления в ИКАО о различиях во всех случаях, когда государство по каким-либо причинам отступает от положений авиационного регламента, тем самым ст.38 признает за государствами их право не соблюдать эти регламенты. Правда, при этом они сами определяют, какой регламент может быть для них «практически целесообразным». ИКАО не дано право подвергать сомнению обоснованность решения того или иного государства в отношении целесообразности несоблюдения или отклонения того или иного авиационного регламента.

Ст.38 также дает полное основание считать, что каждое государство имеет право отступать от положений существующего авиационного регламента в любое время, когда оно захочет это сделать, при условии уведомления об этом должным образом ИКАО. Такой вывод вытекает из предусмотренного в ст.38 требования об уведомлении о различиях, возникающих в тех случаях, когда государство «сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом». Это положение учитывает ситуации, когда у государства возникает потребность усовершенствовать правила аэронавигации под влиянием научно-технического прогресса в области авиации и включать в них требования, идущие дальше тех, что содержатся в принятых ИКАО международных стандартах. Естественно, что эти причины ведут к отказу от соблюдения «устаревшего» стандарта соответствующим государством. В то же время для других стран этот стандарт является действующим и вполне «практически целесообразным». Вот почему от государств, отступивших от «устаревших» стандартов, требуется уведомление ИКАО о происшедшем в их национальной практике изменении.

Большая свобода действий государств в отношении соблюдения или несоблюдения авиационных регламентов, установленная Чикагской конвенцией, имеет стимулирующее значение для регулирования международной аэронавигации. Как известно, Парижская конвенция 1919г. предусматривала обязательность соблюдения ее Приложений, чему Чикагская конвенция не следует. Отказ от обязательности соблюдения авиационных регламентов дал возможность всем государствам, ориентируясь на свой экономический и технических потенциал, внедрять международный опыт, отраженный в регламентах ИКАО, в свою национальную практику в зависимости от практической целесообразности и учета их национальных интересов в области международной аэронавигации. По справедливому замечанию американского юриста Т. Бюргенталя, «если бы в Чикагской конвенции была предусмотрена такая же законодательная схема, как и в Парижской конвенции, многие государства не вступили бы в ИКАО либо ввиду конституционных трудностей, связанных с передачей законодательных полномочий, либо ввиду отсутствия экономических и технических ресурсов, необходимых для обеспечения соответствия положениям Приложений. Обязательный характер этих положений чрезвычайно затруднил бы принятие поправок к Приложениям. Зная, что поправки подлежат обязательной имплементации, все государства изучали бы поправки весьма тщательно, и в первую очередь с точки зрения, их имплементации. Это, в свою очередь, вызвало бы сильное давление в пользу установления менее строгих требований, с тем чтобы обеспечить принятие поправки, которая в таком случае почти не имела бы практического значения» [186].

Свобода действий в отношении соблюдения или несоблюдения авиационных регламентов, которую государства сохраняют в соответствии с Чикагской конвенцией, дает им возможность гибко подходить к применению стандартов и рекомендуемой практики и решать связанные с этим вопросы по усмотрению авиационных властей. Несоблюдение каким-либо государством того или иного авиационного регламента, который не является строго обязательным, не приводит к возникновению спорных ситуаций в отношениях между данным государством и ИКАО. Свободный характер взаимоотношений между ними по поводу соблюдения регламентов стимулирует активное сотрудничество стран-членов с ИКАО по вопросам выполнения ее рекомендаций по применению САРПС и ПАНС в национальной практике. Все это прямо сказывается на «гармонизации технических норм» [187], справедливо замечает М. Милде – директор Юридического бюро ИКАО.

Эти рекомендации содержатся в Добавлении «D» «Сводного заявления о постоянной политике и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации», принимаемого каждый раз на текущей Ассамблее ИКАО. В постановляющей, части этого Добавления указывается, что государства «поощряются и поддерживаются всеми имеющимися средствами в деле применения САРПС и ПАНС» и «случаи различий между правилами и практикой Договаривающихся государств и положениями САРПС и ПАНС контролируются с целью содействия устранению тех различий, которые имеют важное значение для безопасности и регулярности международной аэронавигации или несовместимы с целями международных стандартов». Чтобы эти положения осуществлялись на деле, Добавление содержит специальные правила, адресованные как государствам, так и Совету ИКАО.

В первом случае они указывают государствам на необходимость проводить постоянную работу «по применению в своих функциональных рожденьях правил и процедур, согласующихся с существующими САРПС и ПАНС», регулярно рассматривать «возможность улучшения методов, применяемых ими для реализации положений САРПС и ПАНС». Во втором они конкретизируют и дополняют полномочия Совета в области соблюдения государствами авиационных регламентов. В этой связи Совет может

«настоятельно рекомендовать» государствам-членам уведомлять ИКАО о любых различиях, существующих между их национальными правилами и практикой и положениями САРПС, а также о дате и сроках, когда они обеспечат выполнение САРПС, и просить их публиковать в сборниках аэронавигационной информации любые существенные различия с САРПС и ПАНС. Полученные Советом уведомления о различиях с САРПС должны быть «незамедлительно» опубликованы в дополнениях к соответствующим Приложениям. Кроме того, в процессе контроля за различиями с САРПС и ПАНС Совету следует запрашивать информацию у стран-членов, которые не представили или представили неполные сведения организации о применении САРПС, а также он может просить государства, которые еще не опубликовали в своих сборниках аэронавигационной информации необходимые сведения о применении САРПС и ПАНС, опубликовать их [188].

Указанные правила говорят о том, что процесс соблюдения странами-членами авиационных регламентов постоянно контролируется Советом ИКАО в разных формах. Совет, когда оказывает определенное «давление» на соответствующее государство, когда оказывает техническую помощь, с тем чтобы помочь применению авиационных регламентов, направляет экспертов в конкретные страны для проведения консультаций по вопросам внедрения САРПС или ПАНС в национальную практику. Однако в целом соблюдение авиационных регламентов остается добровольным делом каждого государства-члена ИКАО, кроме некоторых исключений из соответствующих положений Чикагской конвенции.

В ст.12 Чикагской конвенции, озаглавленной «Правила полетов», сказано, что «каждое Договаривающееся государство обязуется принимать меры для обеспечения того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полет или маневрирующее в пределах его территории, а также каждое воздушное судно, несущее его национальный знак, где бы такое воздушное судно ни находилось, соблюдало действующие в данном месте правила и регламенты, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов ...». Одновременно с этим каждое государство обязуется обеспечить привлечение к ответственности всех лиц, нарушающих действующие регламенты, и особенно подчеркнуто, что «над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией».

Конвенция не отвечает на вопрос о том, что следует понимать под «правилами, установленными в соответствии с настоящей Конвенцией». Однако, очевидно, если исходить из контекста ст.12, здесь имеются в виду правила, касающиеся полетов или маневрирования воздушных судов. Такого же мнения придерживаются многие исследователи [189]. К сожалению, Конвенция не содержит правил, касающихся полетов и маневрирования воздушных судов. Поэтому выражение «правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией» явно подразумевает международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, касающиеся, помимо прочего, «правил полетов». Таким образом, ссылка в ст.12 на «правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией» относится к действиям, которые Совет ИКАО имеет право предпринимать в соответствии со ст.37.

В международно-правовой доктрине нет единого мнения в отношении характера «правил, установленных в соответствии с настоящей Конвенцией». По мнению американского юриста Д. Карроза, «правилом в смысле ст.12 может быть только международный стандарт». Он считает, что по своему характеру рекомендуемая практика не обладает обязательной силой, наличие которой предполагает ст.12 [190]. Напротив, французский юрист Х. Дрион утверждает, что ссылка касается как стандартов, так и рекомендуемой практики, поскольку «обязанность государств уведомлять о различиях никак нельзя использовать в качестве критерия отнесения или неотнесения тех или иных правил к правилам, установленным в соответствии с настоящей Конвенцией» [191]. Точка

зрения Д. Карроза представляется более убедительной поскольку соблюдение рекомендуемой практики уже в силу ее названия является для государств делом факультативным [192].

Много вопросов вызывает определение источников правил полетов. В советской юридической литературе на этот счет есть разные точки зрения. По мнению некоторых авторов, над открытым морем действуют «такие правила, какие устанавливаются ИКАО без каких-либо исключений» (А.Н. Верещагин, М.Н. Копылов) [193]. Однако, как верно замечает Ю. Н. Малеев, в ст.12 Чикагской конвенции нет упоминания о правилах, которые «должны действовать над открытым морем «без каких-либо исключений, что соответствует действительности [194]. Ст.12 говорит в самой общей форме о «правилах, устанавливаемых в соответствии с настоящей Конвенцией», что, однако, не дает оснований утверждать о том, что они применяются «без каких-либо исключений». Другое дело, что об этом говорится в Приложении 2 (Правила полетов) и о чем Совет принял в 1951 г. соответствующее решение. В связи с этим возникает еще более важный вопрос: следует ли понимать ст.12 так, что обязательными для применения над открытым морем являются только стандарты, содержащиеся в Приложении 2, или к ним следует отнести стандарты других Приложений?

По мнению А.Г. Ляхова, «под правилами полетов в смысле ст.12 Чикагской конвенции следует понимать не только нормы Приложения 2, но также и те нормы, к которым отсылает данный документ» [195]. С точки зрения Ю.Н. Малеева, «правила, утверждаемые Советом ИКАО, действуют в основном на международных воздушных трассах над открытым морем, за Пределами которых летают по правилам полетов, закрепленным в нормативных документах своего государства. Но даже для полетов на указанных трассах (маршрутах) Совет ИКАО в Приложении 2 устанавливает лишь наиболее общие нормы, принципиально важные для обеспечения безопасности полетов». Поэтому Ю.Н. Малеев считает, что ст.12 «вовсе не препятствует применению национальных правил полета к «своим» воздушным судам. Она лишь устанавливает запрет на действие в открытом море какого-либо общего режима полетов, кроме устанавливаемого в соответствии с конвенцией» [196].

Таким образом, – можно сделать вывод о том, что режим полетов над открытым морем основывается не только на стандартах Приложения 2, но и на стандартах других Приложений, особенно относящихся к обслуживанию воздушного движения, а в некоторых случаях, как, например, над Северной Атлантикой, на специальных стандартах, устанавливающих более современные, чем в Приложении 2, требования к полетам над открытым морем. Все это говорит о неоднозначном толковании и применении ст.12 Конвенции в отношении правил полетов воздушных судов, действующих в открытом воздушном пространстве. По этой причине «системы единообразных правил для полетов над открытым морем, которая бы действовала в глобальном масштабе, не получилось» [197].

Однако до сих пор Совет ИКАО считает, что обязательными для применения над открытым морем являются только стандарты, содержащиеся в Приложении 2. Лишь один раз Совет рассматривал вопрос о распространении действия ст.12 на правила, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов, которые содержатся не только в Приложении 2, но и в других Приложениях. В связи с принятием в 1951г. Приложения 11 («Службы управления воздушным движением») представителем Великобритании был поставлен вопрос о признании стандартов этого приложения обязательными для применения над открытым морем [198]. Хотя директор Юридического бюро ИКАО высказал мнение, что к «правилам и регламентам, касающимся полетов и маневрирования», могут быть отнесены любые правила и признаны в качестве таковых

Советом, все же Совет решил не делать обязательными для применения над открытым морем правила, содержащиеся в Приложении 11.

Это решение объясняется тем, что против такого подхода были возражения со стороны председателя Аэронавигационной комиссии и представителя США. В первом случае высказывалось мнение о том, что признание правил, содержащихся в Приложении 11, обязательными для применения над открытым морем, может привести к возникновению серьезных проблем технического характера, а во втором – что обслуживающему государству будет трудно обеспечивать обслуживание воздушного движения одновременно по двум разным правилам, одни из которых действуют в пределах национальной территории, а другие над открытым морем [199]. Подобная аргументация возымела свое действие. В последующие годы по тем же соображениям Совет не счел целесообразным распространить действие ст.12 на стандарты Приложения 6 и 12 («Производство полетов» и «Поиск и спасение»), которые на первый взгляд можно квалифицировать как правила, касающиеся полетов и маневрирования воздушных судов.

Толкование Советом смысла и содержания ст.12 означает, что соблюдаться над открытым морем должны только те правила, которые Совет ИКАО признал обязательными. С другой стороны, практика осуществления полетов над открытым морем свидетельствует о том, что такое признание еще не служит гарантией их обязательного соблюдения. Как уже отмечалось, над Северной Атлантикой полеты воздушных судов осуществляются совсем по другим правилам, а не по правилам Приложения 2. Это дает основание утверждать, что действующие над открытым морем «правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией», являются скорее диспозитивными, чем императивными, как это принято считать в доктрине международного права.

Как показывает практика, государства часто отступают от их соблюдения по разным техническим, аэронавигационным, региональным и иным причинам, что не вызывает для них особых правовых последствий, которые следовало бы ожидать, будь эти правила «императивными». Однако из этого отнюдь не следует, что государства вольны отступать от требований безопасности, которые должны соблюдаться при полетах над открытым морем. Они могут быть выше, но ни в коем случае не ниже указанных в них требований. В этом и заключается, на наш взгляд, обязательность правил полетов, действующих над открытым морем на основании ст.12 Чикагской конвенции.

В отличие от ст.12, оговаривающей характер действия правил полетов в открытом воздушном пространстве, в ст.33 Конвенции это делается другим путем. В ней предусмотрено, что удостоверения о годности к полетам и удостоверения о квалификации, которые выданы и которым придана сила соответствующим государством, «признаются действительными» другими государствами-членами ИКАО при условии их соответствия «минимальным стандартам, которые время от времени могут устанавливаться в соответствии с настоящей Конвенцией или превышают их». Право государств-членов ИКАО отказать во влете на их территорию воздушным судам и экипажам, имеющим свидетельства и удостоверения, не удовлетворяющие требованиям ст.33, заставляет государство, желающее участвовать в международных воздушных сообщениях, предъявлять строгие требования к сертификации и выдаче свидетельств, с тем чтобы они соответствовали стандартам, содержащимся в Приложении 1 («Требования к личному составу гражданской авиации при выдаче свидетельств») и Приложении 8 («Летная годность воздушных судов»).

Следует отметить, что ст.33 не достаточно ясно определяет цели, для которых должны признаваться удостоверения и свидетельства. Существуют также различные толкования относительно того, обязаны или не обязаны государства-члены признавать удостоверения и свидетельства, которые выданы или которым придана сила другими

государствами, до вступления в силу САРПС, распространяющихся на соответствующие суда или пилотов. Для устранения этих недочетов Ассамблея постановила, что «удостоверения о годности к полетам и удостоверения о квалификации, а также свидетельства экипажа воздушного судна, которые выданы и которым придана сила Договаривающимся государством, в котором зарегистрировано воздушное судно, признаются действительными другими Договаривающимися государствами для целей выполнения полета над их территориями, включая посадки и взлеты, в соответствии с положениями статей 33 и 32 Конвенции» [200] (разрядка моя – В. Б.). Этим Ассамблея внесла существенные корректировки в понимание и толкование ст.33 о целях признания удостоверений, о годности к полетам и свидетельствах летных экипажей.

Кроме того, ст.33 не предусматривает разрешение ситуаций, возникающих в отношении признания удостоверений и свидетельств, выданных и имеющих силу в соответствии с национальными правилами конкретным государством для определенных типов воздушных судов, но еще не стандартизированных ИКАО. Отсутствие международных стандартов на этот счет лишает юридической силы оговорку ст.33 о признании национальных удостоверений и свидетельств, которые должны, быть на борту воздушного судна, «при условии» их соответствия минимальным стандартам ИКАО.

В целях устранения этого пробела ст.33 Ассамблея ИКАО решила, что «до вступления в силу международных стандартов, относящихся к определенным категориям, классам или типам воздушных судов или классам пилотов, удостоверения или свидетельства, которые выданы или которым придана сила в соответствии с национальными правилами Договаривающимся государством, в котором зарегистрировано данное воздушное судно, признаются другими Договаривающимися государствами для целей выполнения полета над их территориями, включая посадки и взлеты» [201]. В результате такого дополнения ст.33 стала разрешимой ситуация, при которой возможно и правомерно признание удостоверений и свидетельств в отношении новых типов воздушных судов в условиях отсутствия «минимальных стандартов» ИКАО. Появление новых типов гражданских самолетов – закономерный процесс постоянного обновления самолетного парка в мировой гражданской авиации. Вместе с тем ИКАО не всегда успевает за этим процессом и оперативно обновляет соответствующие стандарты Приложений 1. В этих условиях формальное следование предписаниям ст.33 могло бы сдерживать выход новой авиационной техники на международную арену. Благодаря решениям Ассамблеи это искусственное препятствие устранено из практики международной гражданской авиации.

Следует отметить, что общая политика ИКАО в области летной годности вырабатывалась непросто. В начале 1948г. Приложение 8 содержало стандарты, касающиеся только одной категории воздушных судов. Но отсутствие стандартов летной годности в отношении других важных категорий воздушных судов серьезно ограничивало значение ст.33. По этой причине в 1957г. Совет отказался от идеи установления стандартов летной годности для всех категорий воздушных судов и стал исходить из определения общих принципов и целей в этой области, с тем чтобы они стимулировали страны-члены к принятию полного свода норм летной годности.

Для этого в Приложении 8 предусмотрено: «Договаривающееся государство выдает и признает действительным удостоверение о годности к полетам, для которого оно намерено добиться признания в соответствии со ст.33 Конвенции о международной гражданской авиации, только тогда, когда воздушное судно удовлетворяет всеобъемлющий детальный свод норм летной годности, установленный для данного класса воздушных судов государством или любым другим Договаривающимся государством. Этот национальный свод норм летной годности является таким, что его соблюдение будет обеспечивать соблюдение: а) стандартов части II настоящего Приложения; б) стандартов части III настоящего Приложения, когда это необходимо.

В настоящее время удостоверения о годности к полетам, выданные в соответствии с национальными нормами, должны признаваться другими странами-членами, как то требует ст.33. Если воздушное судно какого-либо государства-участника не будет удовлетворять минимальным требованиям летной годности ИКАО, то оно может быть не допущено к международным полетам на территорию государств-участников [202]. Это побуждает государства соблюдать стандарты Приложения 8, чем достигается высокий эффект их обязательности, хотя по своей юридической природе они не являются таковыми.

Международные авиационные регламенты вырабатываются ИКАО в целях обеспечения безопасных условий осуществления международных воздушных коммуникаций. В свою очередь, эффективность действия авиационных регламентов зависит от их соблюдения государствами-членами ИКАО.

Учет обстоятельств, связанных с реальными возможностями государств соблюдать такие регламента, имеет важное значение при анализе процесса применения регламентов ИКАО в национальной практике. Кроме того, судить о том, кто и как их применяет, позволяют уведомления о различиях и отступлениях от международных стандартов и процедур, посылаемые странами-членами в Совет в соответствии со ст.33.

#### 5. Национальное уведомление о различиях с регламентами ИКАО

Предоставив свободу действий государствам-участникам в отношении соблюдения или несоблюдения авиационных регламентов, создатели Конвенции предусмотрели возможность того, чтобы Совет был постоянно в курсе дел о состоянии соблюдения членами ИКАО принятых ею унифицированных правил международной аэронавигации. Для этого они возложили на государство обязательство уведомлять Совет о всех различиях между их национальной практикой и правилами и практикой и правилами, установленными каким-либо международным стандартом. В ст.38, озаглавленной «Отклонение от международных стандартов и процедур», говорится: «Любое государство, которое сочтет практически затруднительным придерживаться во всех-отношениях каких-либо международных стандартов или процедур либо приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с какими-либо международными стандартами или процедурами после изменения последних, либо сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от, тех правил, которые установлены международным стандартам, незамедлительно уведомляет Международную организацию гражданской авиации о различиях между его собственной практикой и той, которая установлена международным стандартом. В случае изменения Международных стандартов любое государство, которое не внесет, соответствующих изменений в свои собственные правила или практику, уведомляет об этом Совет в течение шестидесяти дней после принятия поправки к международному, стандарту или указывает меры, которые оно предполагает принять. В любом таком случае Совет незамедлительно уведомляет все другие государства о различиях, которые существуют между одним или несколькими положениями международного стандарта: и соответствующей национальной практикой этого государства».

Из этого положения следует, что обязанность государства уведомлять ИКАО возникает в случае, когда оно: а) сочтет практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов; б) сочтет практически затруднительным приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с какими-либо международными стандартами или процедурами после изменения последних; в) сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от тех правил, которые, установлены международным



стандартом. Указанные случаи составляют суть «различий» между национальной практикой государств и той, что установлена международными стандартами. К такому толкованию побуждает общий смысл ст.38. Но остается открытым вопрос об отнесении к «различиям» других вариантов отступления национальной, практики от международных стандартов. В частности, нередко национальные правила содержат более строгие предписания, чем стандарты ИКАО. Ст.38 не дает ясного ответа, как надо относиться к подобным случаям и должны ли они квалифицироваться как «различия» или нет.

Возникновение трудностей с толкованием ст.38 вынудило Совет заняться определением понятия «различия». В 1950 г. он дал следующее разъяснение: любая национальная практика, устанавливающая менее строгие требования и обеспечивающая меньшую защиту, чем соответствующие стандарты ИКАО, приводит к различиям по отношению к этим стандартам; национальная практика, устанавливающая более строгие требования, чем соответствующие регламенты ИКАО, в принципе не порождает различий, по крайней мере: а) если речь идет о практике соответствующего Договаривающегося государства, предназначенной для обеспечения полетов воздушных судов других Договаривающихся государств на или через его территорию, и эта практика не содержит обязательства, вытекающего из положений, принятых на национальном уровне, и не предусмотренного регламентом ИКАО; б) если идет речь об упрощении формальностей или аэронавигационных службах, предоставляемых Договаривающимся государством для международной аэронавигации, и практика этого государства не содержит дополнительного обязательства, кроме того, что может требовать соответствующий регламент ИКАО [203].

Однако этого разъяснения оказалось недостаточно, и Совет в том же году разработал и принял перечень критериев, предназначенных для использования государствами при уведомлении о различиях. При этом предлагалось уделять особое внимание тем различиям, значение которых существенно важно для безопасности или регулярности международной аэронавигации. Исходя из этого, подлежали уведомлению различия в национальных правилах какого-либо государства, влияющие на эксплуатацию воздушных судов других государств в пределах территории данного государства и возникающие в результате наложения обязательства, не предусмотренного никаким стандартом ИКАО, или наложения обязательства, отличного от обязательства, предусмотренного соответствующим стандартом ИКАО. Подлежали также уведомлению различия, возникающие в результате принятия государством национальных правил, носящих более строгий или, напротив, менее строгий характер, чем соответствующий стандарт ИКАО. По мнению Совета, необходимость в уведомлениях возникает и в случае различий национальных правил какого-либо государства, относящихся к эксплуатации и обслуживанию воздушных судов и летному персоналу, и соответствующих стандартов ИКАО, а также когда при предоставлении аэронавигационных средств или обслуживании международной аэронавигации налагаются обязательства, дополнительные к обязательствам, которые вытекают из Конкретных стандартов ИКАО [204].

Вскоре после принятия этих критериев выяснилось, что их применение на практике вызывает у государств много трудностей. По этой причине Ассамблея ИКАО приняла в 1953г. резолюцию, в которой предложила Совету разработать более упрощенный и эффективный порядок уведомления государствами о различиях в соответствии со ст.38 [205]. Предпринятые меры, однако, не удовлетворяли государства, и Ассамблея ИКАО еще дважды возвращалась к рассмотрению этого вопроса, пока в 1962 г. не рекомендовала предельно упрощенную форму подачи уведомлений, по существу признав в ней свободу действий за государствами в квалификации различий, возникающих между национальной практикой и международными стандартами [206].

Существуют также другие проблемы, связанные с толкованием и применением ст.38. В частности, она обязывает государства незамедлительно уведомлять о всех случаях отступления от международных стандартов и процедур, не оговаривая сроки предоставления такого уведомления. Можно, конечно, предположить, что государства обязаны это сделать «в течение шестидесяти дней», как это указано в статье. Но, этот срок установлен в отношении случаев «изменения международных стандартов» и отведен государствам для внесения соответствующих изменений в «свои собственные правила или практику». Если такие изменения государством не внесены, то тогда оно обязано уведомить об этом Совет в течение шестидесяти дней.

Что же касается иных случаев, когда государство считает себя практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов или процедур либо приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с какими-либо международными стандартами или процедурами, либо сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-то особое отличие от тех правил, которые установлены международным стандартом, о чем оно должно «незамедлительно» уведомить ИКАО, то ст.38 прямо не указывает, в какие сроки необходимо предоставить такое уведомление.

Это позволяет предположить, что решение этого вопроса оставлено на усмотрение самого государства. Вместе с тем следует учитывать следующее. Работа по составлению Приложений, где содержатся международные стандарты, уже давно завершена. В настоящее время ИКАО занимается лишь внесением поправок в Приложения к Чикагской конвенции. Согласие или несогласие с ними государства должны высказать «в течение трех месяцев» либо «по истечении такого более длительного периода времени, какой может установить Совет» (п.«а» ст.90). Несогласие же с принятой поправкой может быть вызвано разными причинами, и ими могут быть вполне те, что указаны в ст.38, т.е. государство может счесть, что ему будет «практически затруднительным придерживаться» нового стандарта либо привести «свои собственные правила или практику в полное соответствие» с этим стандартом. Поэтому срок уведомления в данном случае следует искать в контексте ст.90.

Сложнее обстоит дело с ситуацией, когда государство сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от правил, установленных международным стандартом. Этим ст.38 признала право государств в любое время вносить необходимые изменения в свое национальное законодательство, если в этом возникает практическая потребность. Естественно, что в результате могут возникнуть различия между национальными правилами и действующими стандартами соответствующих Приложений. Вопрос о сроках уведомления о возникших в этом случае различиях ст.38 фактически оставляет открытым. С этой точки зрения представляется целесообразным внести в правила, связанные с применением САРПС, соответствующее положение, где были бы указаны сроки предоставления уведомлений о различиях, возникших в результате принятия национальных правил, имеющих «особое отличие» от действующих стандартов.

Много вопросов вызывает формулировка ст.38 о сроках уведомления о различиях между измененным международным стандартом и не учитывающими эти изменения национальными правилами конкретного государства. Сравнивая ее со ст.90 Конвенции, можно сразу же установить значительные различия в терминологии и смысле этих двух статей. В ст.38 предписывается уведомлять о различиях тотчас после «изменения международных стандартов», в то время как в ст.90 говорится о «вступлении в силу» («становится эффективным») Приложения или поправки к нему. Из этого трудно понять, когда же все-таки государства-члены должны уведомлять ИКАО о различиях в соответствии со ст.38, т.е. либо после того, как поправка «стала эффективной», или после

ее вступления в силу? Следует подчеркнуть, что в ст.38 речь идет о поправках, а не о Приложениях, поскольку говорится о случаях «изменения международных стандартов», под которыми явно подразумеваются поправки с точки зрения ст.90.

Еще более ощутимыми становятся расхождения между ст.38 и 90, когда возникает вопрос об обязанности государства уведомлять ИКАО о различиях, возникающих в результате решения государства не приводить свое национальное законодательство в соответствие с поправками к Приложению. В ст.38 предусмотрено, что такое уведомление должно производиться в течение шестидесяти дней после принятия поправки, в то время как принятие поправки Советом, согласно ст.90, означает лишь начало процесса, отведенного Конвенцией для ее вступления в силу. Эти неясности затрудняют установление точного отсчета сроков предоставления уведомлений о различиях «в случае изменения международных стандартов», как то требует ст.38.

Как уже отмечалось, поправка к Приложению становится международным стандартом после соблюдения соответствующей процедуры. Поправка направляется странам-членам ИКАО, и если большинство государств не уведомит в течение трех месяцев о своем с ней несогласии, то она вступает в силу. Ст.38 отводит шестьдесят дней на предоставление уведомления о различиях в Совет с момента «принятия поправки к международному стандарту». В результате складывается парадоксальная ситуация. Срок уведомления о различиях истекает на тридцать дней раньше, чем станет известно, вступила ли Поправка в силу.

Вот почему Первая сессия Ассамблеи в 1947 г. рекомендовала процедуру, устраняющую противоречие между ст.38 и 90 [207], которая воплотилась в «Стандартной форме резолюции о принятии», одобренной Советом в 1948 г [208].

В Стандартной форме предусмотрено, что Приложение или поправка к нему: а) «становятся окончательно принятыми через 120 дней после их принятия Советом (Д - 120), если в течение этого времени большинство Договаривающихся государств не уведомило о своем несогласии». Что касается самих уведомлений о различиях, то в п.7 Стандартной формы предусмотрено:

б) «через (Д + 270) дней или ранее каждое Договаривающееся государство должно уведомить Организацию о любых расхождениях ... которые будут существовать на (Д + 365) дней между его собственной практикой и той, которая установлена международным стандартом, содержащимся в указанном Приложении, с тем чтобы дать возможность организации уведомить об этом все Договаривающиеся государства»;

с) организация незамедлительно уведомляется о любом расхождении, которое будет иметь место спустя (Д + 365) дней [209].

Принятие этой рекомендации помогло устранить противоречия, заложенные в ст.38; тем самым Совет фактически, заново сформулировал ст.38 и установил гораздо более рациональную систему уведомления о расхождениях. Подобный, случай пересмотра положений Чикагской конвенции – далеко не единственный пример в практике ИКАО. В частности, весьма подробное разъяснение дано Ассамблеей в отношении толкования и применения ст.69 («Усовершенствование аэронавигационных средств») [210].

Уже приводились примеры того, какие последствия дает неправильный перевод положений Чикагской конвенции. Так, весьма спорным выглядит название ст.38 на русском языке – «Отклонения от международных стандартов и процедур». Дело в том, что на английском и французских языках название этой статьи дается совсем иначе – «**Departures from international standards and procedures**» и «**Derogation aux normes et aux procédures Internationales**». Термины «**departures**» и «**derogation**» переводятся одинаково – отступления, что придает им юридический смысл ст.38, чем когда говорится

об отклонениях от международных стандартов и процедур. Государства имеют право отступать от регламентов ИКАО, но отклонять их они не могут.

Необходимость в такого рода отступлениях может возникнуть на разных причинах, указанным в ст.38. По сути, право да отступления от регламентов ИКАО представляет собой грань права государств-членов делать свободный выбор между соблюдением и несоблюдением регламентов ИКАО. «Отклонения» же не имеют никакого отношения к этому праву. Более того, ст.38 не предоставляет никому право «отклонять» международные стандарты и процедуры. Поэтому название ст.38 необходимо уточнить.

Следует также отметить, что в Стандартной форме не предусмотрено уведомление о различиях между национальными правилами и правилами, которые предписаны в рекомендуемой практике, что соответствует ст.38,предусматривающей уведомление только в случае различия с международным стандартом. Однако в 1950г. Совет пришел к выводу о том, что в интересах безопасности международной аэронавигации требование об уведомлении должно распространяться и на случаи различий с рекомендуемой практикой и предложил странам-членам «уведомлять Организацию о всех, различиях между их национальными правилами и соответствующей рекомендуемой практикой, содержащейся в каком-либо Приложении, когда знание о наличии таких различий важно для безопасности аэронавигации» [211].

Установленный порядок уведомлений о различиях предоставляет возможность государствам как не соблюдать авиационные регламенты, так и принимать определенные обязательства по их соблюдению. Но этот порядок не освобождает государства от уведомления о существующих различиях национальных правил с международными стандартами. Добросовестное соблюдение такого порядка – прямая обязанность стран-членов ИКАО. Именно с этим обстоит неблагоприятно, поскольку некоторые развивающиеся страны не выполняют требований об уведомлениях о различиях своих национальных правил с правилами, установленными международными стандартами. Поэтому ИКАО нередко не в курсе того, как соблюдаются или не соблюдаются регламенты ИКАО в соответствующей стране. Отсутствие необходимых сведений, конечно, мешает Совету ИКАО иметь ясное представление о состоянии безопасности и уровне ее обеспечения в определенном аэронавигационном районе.

Следует заметить, что государствами не всегда полностью осознаются значение безусловных обязательств, вытекающих из ст.38, и последствия, которые могут возникнуть для авиационной безопасности в мировых масштабах из-за задержки с представлением уведомлений или их отсутствия. Основная цель сообщений о различиях состоит в том, чтобы повысить безопасность и эффективность аэронавигации. Поэтому необходимо, чтобы правительственные и другие ведомства, а также эксплуатанты, занимающиеся вопросами гражданской авиации, знали о всех тех национальных правилах и практике, которые расходятся с положениями, записанными в стандартах ИКАО. Следовательно, отсутствие информации о различиях или несоблюдении стандартов, содержащихся в Приложениях к Конвенции, создает неуверенность и ставит под угрозу безопасность и эффективность аэронавигации.

На 24-й сессии Ассамблеи в 1982 г. был установлен новый порядок в целях сокращения частоты внесения поправок в Приложения и ПАНС и уменьшения их объема. Лишь только поправки к Приложениям и документу ПАНС, которые могут немедленно оказать влияние на безопасность, регулярность и эффективность деятельности гражданской авиации, будут по-прежнему приниматься на ежегодной основе. Другие поправки решено сводить воедино и принимать решения по каждому документу один раз в три года. Эта мера предназначена для устранения трудностей, испытываемых некоторыми государствами в связи с процессом обработки (включая уведомление о

различиях) поправок. Эта же линия была подтверждена и на 26-й сессии Ассамблеи в 1986 г.

С 1983 г. введена практика публикации сводной таблицы, содержащей данные о положении дел с уведомлением относительно всех Приложений.

Несмотря на эти принятые меры, ситуация с уведомлениями не улучшается. Неуведомление о различиях равнозначно неуважению к безусловным обязательствам, вытекающим из положений ст.38 Конвенции, может сделать данное положение бессмысленным и привести к хаотической неопределенности в применении международных стандартов.

Принимая во внимание, что некоторые государства не обладают достаточными экономическими ресурсами для выполнения в полной мере положений ст.37, и 38, а другие государства не имеют возможности выполнять эти обязательства с чисто административной точки зрения, можно сделать вывод: констатация «информация не получена» указывает на то, что у государства возникают проблемы при выполнении положений международного стандарта или оно не имело по какой-либо причине возможности уведомить об этом ИКАО. По этим причинам Ассамблея предложила государствам информировать ИКАО о затруднениях, с которыми они сталкиваются при выполнении ст.37 и 38, и предлагать пути и средства, используя которые ИКАО смогла бы оказывать государствам эффективную помощь в преодолении проблем, связанных с уведомлениями о различиях [212].

Ныне действующий порядок уведомления о различиях нуждается в укреплении и развитии, что отвечает интересам обеспечения безопасности гражданской авиации.

#### 6. Применение регламентов ИКАО государствами

После принятия Советом авиационных регламентов, выработанных при активном участии государств, выразивших с ними свое согласие, как это требует ст.90 Конвенции, они становятся пригодными для применения в национальной практике стран членов ИКАО. Принятие таких регламентов – прямая обязанность Совета. Однако вопрос об обязательном применении авиационных регламентов государствами в своей национальной практике оставлен в Чикагской конвенции открытым, за исключением правил полетов над открытым морем. На первый взгляд такое положение дел противоречит сути одной из главных задач, ради выполнения которой и была создана ИКАО, – утверждения в широком масштабе, а соответственно широкого применения регламентов ИКАО в национальной практике государств, что важно для установления и поддержания единого свода правил осуществления международной авиации.

Несмотря на всю привлекательность идеи обязательности применения регламентов, создатели Чикагской конвенции отказались от нее, учтя опыт Парижской конвенции, показавший, что обязательность исполнения Приложений, как это было предусмотрено этой Конвенцией, не дает желаемого эффекта. Невозможность буквального выполнения всех положений Приложений к Парижской конвенции по разного рода причинам показала иллюзорность обязательности в отношении международных стандартов, которая практически не соблюдалась участниками Парижской конвенции 1919г. [213] Чтобы такого не случилось с Чикагской конвенцией, ее создатели пошли по другому пути. Конвенция устанавливает разумный баланс между обязанностью государств поддерживать максимально возможное единообразие своих национальных правил с регламентами ИКАО с их правом отступить от них в ряде случаев.

Этот баланс построен на том, что, как члены ИКАО, все государства обязались «сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил» международной аэронавигации. Выполнение этой обязанности заключается не только в том, что государства должны помогать ИКАО в выработке авиационных регламентов, но также в их обязанности устанавливать такое единообразие, которое «будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее» (ст.37). Это означает, что, пользуясь своим правом на отступления от стандартов и рекомендуемой практики, государство не должно его использовать в ущерб установлению единообразия правил в области международной аэронавигации.

Чикагская конвенция целиком ориентирована на то, чтобы стандарты и рекомендуемая практика применялись в национальной практике государств-членов. Причем речь идет не о сплошном их внедрении вместо национальных норм, а касается только тех, что относятся к международной аэронавигации, т.е. регулирующих внешние сношения государства в области гражданской авиации.

Однако Чикагская конвенция не решает вопросов о том, как и в какой форме должны внедряться регламенты ИКАО во внутригосударственное право. Эти вопросы оставлены целиком на усмотрение государств-участников. По этой причине национальная практика применения стандартов отличается значительным разнообразием.

Как разъясняет ИКАО, применение регламентов состоит из двух этапов. «Первый включает административные меры, необходимые для введения в силу стандартов и соответствующих процедур в национальном масштабе; второй этап состоит в принятии практических мер, необходимых для обеспечения наличия средств, персонала и оборудования» [214]. В этом Понимании отражена действительная картина осуществления процесса применения регламентов, указаны конкретные шаги, которые должны быть предприняты государством в целях их практической реализации. Во-первых, такое применение требует соответствующей опоры в национальном праве; во-вторых, государству необходимо позаботиться о принятии комплекса материально-технических мер, без которых невозможно воплощение регламентов ИКАО на практике.

Что касается юридических норм реализации регламентов в рамках национального законодательства, то это зависит от особенностей национальной системы права конкретного государства. Однако следует различать систему «права данного государства и применяемое в данном государстве право» [215]. Последнее может включать не только национальное право, но и положения международного воздушного права, конечно, – с санкции внутреннего права. Таким образом, применяемое право в отношении гражданской авиации может широко основываться на положениях регламентов ИКАО, что стало распространенным явлением в практике государств.

Одна из целей Чикагской конвенции 1944г. – унификация норм национального воздушного права с помощью регламентов ИКАО. В этом случае отпадает необходимость обращения к коллизионным нормам, – регулирующим вопросы авиационной деятельности с иностранным элементом. Именно в этом заключается преимущество унификации правил международной аэронавигации в рамках ИКАО перед другими юридическими средствами установления единообразных правил поведения в области международной гражданской авиации (например, на региональной или двусторонней основе),

Применение унификационных правил аэронавигации, принятых Советом в соответствии с установленным порядком, имеет особенности, связанные с тем, что Чикагская конвенция, как это правильно отмечает французский юрист А. Манин, исходит из признания «существования двух дифференцированных юридических систем, одной внутренней, а другой международной» [216]. Такое существование может быть только

равноправным, что подтверждается правом государств осуществлять обязанность по обеспечению единообразия своих собственных правил с правилами международной авионавигации ИКАО, «насколько они это сочтут возможным».

Ведь в своей сути авиационные регламенты ИКАО – это модели правил поведения, рекомендованные организацией для применения государствами в практике международных воздушных сообщений. Следовать или не следовать им – добровольное дело каждого государства-члена ИКАО.

Это обстоятельство не всегда учитывается некоторыми авторами. Например, Н.Б. Крылов считает, что «принимаемые Советом ИКАО стандарты обязательны для государств-членов» [217], вопреки духу и букве Чикагской конвенции и всеобщей практике применения государствами регламентов ИКАО.

Следует также учитывать, что многие регламенты ИКАО становятся таковыми уже после их внедрения в национальной практике. Без такой апробации ИКАО не рискует выдавать то или иное правило как олицетворяющее самое лучшее и передовое в области обеспечения безопасности и регулярности международной авионавигации, пока не убедится, что национальный опыт представляет действительную ценность для всего международного авиационного сообщества и его пора рекомендовать для всеобщего применения. Поэтому для некоторых государств, особенно играющих ведущую роль в воздушном транспорте, вообще не возникает необходимость имплементации регламентов ИКАО, так как их национальные нормы уже давно содержат те минимальные требования безопасности, которые признаны международными стандартами ИКАО. Вот почему для определенных государств процедура принятия Советом того или иного регламента имеет относительное значение, ибо, как это нередко бывает на практике, они уже давно применяют эквивалентное принимаемому регламенту национальное правило.

Как отмечалось в одном из документов Ассамблеи ИКАО, применение САРПС на национальном уровне производится с помощью следующих способов: «Некоторые государства включают положения Приложений ... в их национальное законодательство или правила. Другие государства издадут такой материал в качестве руководств или инструкций по эксплуатации ... часто со ссылкой на законодательные акты. Наконец, ряд государств применяет менее официальный подход и просто распространяет тексты ИКАО для использования на местах, дополненные инструкциями, призванными учесть местные условия, или без таких дополнений» [218]. Последнее характерно для практики применения регламентов ИКАО в Советском Союзе.

Правда, в первые годы после вступления СССР в ИКАО, когда не очень ясно представлялась юридическая природа международных авиационных регламентов, Министерство гражданской авиации прибегало к «введению в действие» некоторых регламентов ИКАО при помощи приказов министра гражданской авиации. Так, приказом министра ГА № 31 от 21 января 1972 г. были введены в действие в гражданской авиации СССР стандарты и рекомендации Приложения 9 к Чикагской конвенции «в связи со вступлением СССР в ИКАО и в целях введения единого порядка осуществления формальностей при международных воздушных авиаперевозках всеми предприятиями гражданской авиации СССР». Подобные действия ошибочно определялись в советской юридической литературе как акт инкорпорации в советское право стандартов и рекомендаций ИКАО [219]. На самом деле, только отдельные регламенты Приложения 9 были действительно «введены» в эти документы. Остальные правила, – пишет Н.И. Васильев, – относящиеся к указанным формальностям, всего лишь подтверждали существующую советскую практику» [220]. В дальнейшем министерство отказалось от введения в действие регламентов ИКАО посредством приказов.

В настоящее время работу, связанную с применением регламентов ИКАО в практике советской гражданской авиации, выполняет Комиссия СССР по делам ИКАО. Она устанавливает различия между правилами, действующими в гражданской авиации СССР, и регламентами ИКАО и указывает их в сборнике, составляемом раз в три-четыре года. Сборник посылается в ИКАО. В промежуточный период рабочие органы Комиссии также занимаются установлением различий, о чем можно узнать из дополнений к Приложениям к Чикагской конвенции. Однако более оперативно сведения о различиях публикуются в «Сборнике аэронавигационной информации» (АИП СССР). По существу, именно АИПы государств дают наиболее четкую и ясную картину отличий национальной практики от регламентов ИКАО.

После 1972г. в случае необходимости изменения каких-либо правил в советской гражданской авиации в соответствии с международными обязательствами Советского Союза они вносятся в наставления, приказы, руководства и тому подобные, без ссылки на регламент ИКАО. По сути дела, происходит прямая и непосредственная рецепция авиационных регламентов в национальной норме. Подобная форма применения регламентов ИКАО вполне соответствует обязательству государств содействовать единообразию своих собственных правил с правилами и процедурами ИКАО, поскольку Чикагская конвенция оставляет свободу выбора форм применения регламентов ИКАО за каждым государством таким образом, каким эти государства считают нужным.

Что касается практики других стран, то здесь встречаются разные подходы к решению вопросов, связанных с применением регламентов ИКАО. Во Франции инкорпорация Приложений во французское право происходит при помощи декретов, решений, циркуляров и министерских инструкций. Например, Приложение 2 («Правила полетов») частично воспроизведено в декрете от 13 мая 1957г. В нем отражены определения видов воздушного движения и зафиксированы условия их регламентации, рекомендованные в Приложении. В этом же декрете установлены правила полетов, полномочия и роль органов обслуживания воздушного движения, основанные на национальной практике. Приложение 13 («Расследование авиационных происшествий») было предметом нескольких министерских инструкций, и это говорит о том, что Приложения «могут быть интегрированы во французскую правовую систему в форме инструкций», – замечает А. Манин [221].

Одним из наиболее интересных примеров отношения законодателя к вопросам применения регламентов ИКАО является ст.71 Авиационного закона Судана 1960 г., которая предусматривает: «После вступления в силу настоящего закона на территории Судана в отношении суданских воздушных судов в пределах территории Судана и за ее пределами начинают применяться положения изменяемых время от времени Приложений к Чикагской конвенции, как если бы указанные положения были специально включены в настоящий Закон. Вышеуказанное верно при условии, что во всех случаях, когда Республика Судан уведомила о расхождениях согласно ст.38 указанной Конвенции, положение или положения, которые касаются уведомления, не применяются или соответственно применяются с учетом расхождения» [222].

В ряде стран Приложениям ИКАО придается статус национального законодательства. Так, Закон о гражданской авиации Ливии от 23 сентября 1956 г. требует, чтобы «в промежуток времени между заходом и восходом солнца ... все воздушные суда, находящиеся в полете или совершающие операции на площади маневрирования сухопутного аэродрома или гидроаэродрома, зажигали соответствующие аэронавигационные огни, указанные в Добавлении «В» к Приложению 2 к Чикагской конвенции» [223]. Чаще всего такой подход применяется в отношении Приложения 2, хотя им дело не ограничивается. Например, Закон о гражданской авиации Сальвадора от 20 декабря 1955г. в ст.88 предусматривает, что, «для того чтобы тот или иной аэропорт имел



международный характер, этот аэропорт должен быть объявлен таковым органом исполнительной власти ... и должен удовлетворять всем техническим требованиям, указанным в Приложении 14 к Конвенции о международной гражданской авиации» [224].

Во многих случаях авиационное законодательство оставляет вопрос о применении регламентов ИКАО на усмотрение компетентных органов. Таким примером может служить Закон об авионавигации Австралии 1960г., в соответствии с которым разработка правил «с целью выполнения и соблюдения положений Чикагской конвенции ... и любого Приложения к Конвенции, касающегося стандартов и рекомендуемой практики», поручена генерал-губернатору [225]. В Великобритании некоторые положения Конвенции, а также стандарты ИКАО имплементированы авионавигационным распоряжением 1960 г. [226].

Встречаются также примеры, касающиеся применения правил полетов над открытым морем. В частности, в авиационном законодательстве США предусмотрено, что «каждое лицо, эксплуатирующее гражданское воздушное судно, зарегистрированное в США, за пределами Соединенных Штатов: 1) при выполнении полетов над открытым морем соблюдает положения Приложения 2 (Правила полетов) к Конвенции о гражданской авиации» [227].

Таким образом, применение регламентов ИКАО в национальной практике с помощью внутригосударственного права осуществляется в разных формах (рецепция, отсылка, инкорпорация), что зависит от особенностей, присущих конкретной национальной правовой системе.

Следует отметить, что применение регламентов ИКАО государствами-членами связано со многими проблемами из-за того, что гражданская авиация быстро развивается. Именно поэтому приходится довольно часто вносить поправки в регламенты ИКАО. В свою очередь, это вызывает трудности организационно-правового характера для многих стран, особенно развивающихся, которые просто не в состоянии учесть частных изменений Приложений к Конвенции. Таким образом, перед ИКАО стоит своеобразная дилемма. С одной стороны, она должна учитывать очевидную заинтересованность развивающихся стран в стабильности материалов Приложений, а с другой, быстро меняющиеся требования современной гражданской авиации выдвигают необходимость своевременной корректировки положений Приложений, в чем, конечно, заинтересованы развитые страны. Чтобы как-то решить эту проблему, Ассамблея рекомендовала: если «это практически возможно, любое Приложение или документ ПАНС не должны изменяться чаще, чем один раз в календарный год» [228].

Вопросы применения регламентов ИКАО решаются также в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, причем в самых разнообразных формах. Это может быть сделано при определении терминов, содержащихся в соглашении. Например, в соглашении о воздушном сообщении между Нидерландами и Сингапуром от 29 декабря 1966г. указано, что под термином «Конвенция» следует понимать «Конвенцию о международной гражданской авиации, открытую для подписания 7 декабря 1944г. в Чикаго, а также любое приложение, одобренное в соответствии со ст.90 указанной Конвенции, и любую поправку, принятую к приложениям или к Конвенции в соответствии со ст.90 и 94 настоящей Конвенции» [229]. Аналогичная формулировка имеется в двустороннем соглашении о воздушном сообщении между Великобританией и Оманом от 20 июня 1972 г. [230].

В некоторых соглашениях стороны предпочитают указать конкретное положение соответствующего Приложения, которое они должны соблюдать в своих двусторонних отношениях. Так, в п.3 ст.VI Соглашения о воздушном сообщении между Францией и Колумбией от 28 апреля 1953 г. указано, что «в случае необходимости замены въездной визы для иностранных граждан на территорию Договаривающихся стран члены экипажа,

записанные в бортовом журнале любого воздушного судна, эксплуатирующие воздушные линии, указанные в настоящем соглашении, будут освобождаться от необходимости обладать паспортами и визами при условии, что они будут обладать удостоверениями личности, предусмотренными параграфами 3-10 Приложения 9 к Конвенции о международной гражданской авиации» [231].

Положения о применении регламентов ИКАО встречаются также в соглашениях о воздушном сообщении, заключенных Советским Союзом с другими странами. Иногда об этом, говорится в самой общей форме, как, например, в Соглашении о воздушном сообщении между СССР и Нидерландами от 17 июня 1958г. В Приложении 2 к этому Соглашению указано, что «... для целей, указанных в настоящем Приложении, будут применяться стандарты, процедуры и коды, установленные или рекомендованные Международной организацией гражданской авиации...» [232]. В других случаях вопросы применения регламентов ИКАО оговариваются более детально. Примером может служить «Меморандум о взаимном согласии», являющийся составной частью Соглашения о воздушном сообщении между СССР и Канадой от 11 июля 1966г. В нем указываются правила и процедуры воздушного движения, действующие на маршрутах, выделенных для договорных линий. К ним отнесены Приложение 2 Правила воздушной навигации и движения, изложенные в документе ИКАО 4444, Дополнительные региональные процедуры, применяемые в Северной Атлантике и изложенные в документе ИКАО 7030. Кроме того, в Меморандуме говорится также о применимости Приложения 3 («Метеорология»), Приложения 8 («Летная годность воздушных судов») и Приложения 13 («Расследование авиационных происшествий») [233]. Договоренность о применимости стандартов «полетоспособности и летных качеств», установленных ИКАО, имеет место в Соглашении о воздушном сообщении между СССР и США от 4 ноября 1966г. [234]

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что существует определенная тенденция решать вопросы применения регламентов ИКАО на двусторонней основе. Это означает, что государства-участники двусторонних соглашений не предоставляют себе выбора – соблюдать или не соблюдать, как это допускает Чикагская конвенция 1944г., регламенты ИКАО. В таких соглашениях вопрос решается однозначно – соблюдение определенных регламентов ИКАО есть прямая обязанность каждого участника договора.

Существование практики решения вопросов о применимости тех или иных регламентов ИКАО в рамках соглашений о воздушном сообщении ставит вопрос об эффективности и результативности подобной практики.

Опыт показывает, что такой подход не совсем себя оправдывает, поскольку придание обязательной юридической силы регламентам ИКАО посредством двусторонних соглашений не стало гарантией их действительного соблюдения, как это можно подумать при первоначальном ознакомлении с договорной имплементацией регламентов ИКАО.

Дело в том, что договорная имплементация, несмотря, казалось бы на явные преимущества, имеет недостатки, которые обнаруживаются только при практической реализации двусторонних договоренностей о применении определенных регламентов ИКАО при осуществлении международных воздушных сообщений. Совершенно оказалась непригодной общая формулировка о применимости Приложений и поправок к ним, поскольку такой подход не дает реального представления каждой стороне о том, какие положения Приложений и поправок к ним на самом деле соблюдаются участниками соглашения. Немного стоят и конкретные ссылки на соответствующие документы ИКАО, которые содержат регламенты ИКАО и должны соблюдаться сторонами соглашения. В действительности оказалось очень трудно обеспечить идеальное соблюдение всех указанных в соглашениях документов ИКАО из-за существенных организационных,

технических, экономических и иных различий. Все это говорит о неэффективности данного варианта договорной имплементации.

Вместе с тем договорная имплементация может быть полезной в закреплении другой практики, которая сложилась в настоящее время в области международных воздушных сообщений и отражает действительную картину соблюдения конкретным государством регламентов ИКАО. Дело в том, что в каждой стране издается «Сборник аэронавигационной информации» (АИП), адресованный иностранным авиапредприятиям и содержащий подробные сведения о порядке осуществления полетов и авиаперевозок самолетами иностранных государств. В нем же указываются все отклонения от регламентов ИКАО. Учитывая значения АИПов, следует повышать их правовой статус в двусторонних соглашениях, что позволит более эффективно решать вопросы применения регламентов ИКАО в двусторонней практике.

## **Глава пятая. ПРИНЯТИЕ ИКАО ПОПРАВОК К ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ**

### **1. Виды поправок**

В Чикагской конвенции 1944г. содержится специальная статья о порядке внесения в нее поправок. Принятие поправок в соответствии со ст.94, п. «а», Конвенции ведет к большим юридическим последствиям для ее участников. В результате принятия поправок у них возникают новые права и новые обязанности, не предусмотренные первоначальным текстом Чикагской конвенции. Отсюда проистекает важность определения юридического содержания ст.94, п. «а», без чего нельзя иметь Точного и ясного представления о круге прав и обязанностей государств-членов, самой организации в отношении принятия и применения поправок к Чикагской конвенции.

В общетеоретической литературе по праву международных договоров «поправками называются формальные дополнения к международному договору, призванные изменить положения договора между всеми его участниками» [235]. Они не влекут коренного изменения содержания международного договора. Сказанное вполне применимо к праву международных организаций, поскольку его источниками являются уставы международных организаций, юридическая природа и содержание которых могут быть раскрыты только с позиций права международных договоров. Из этого следует, что при анализе ст.94, п. «а», важное значение имеет учет Венской конвенции о праве международных договоров 1969г.

Эта статья гласит: «... любая предложенная поправка к настоящей Конвенции должна быть одобрена двумя третями голосов Ассамблеи и затем вступает в силу в отношении государств, ратифицировавших такую поправку, после того как ее ратифицирует установленное Ассамблеей число Договаривающихся государств. Установленное таким образом число составляет не менее двух третей общего числа Договаривающихся государств». За годы существования организации страны-члены не раз прибегали к внесению поправок в Чикагскую конвенцию 1944г. [236].

Первая поправка (ст.93 (бис)) – о прекращении членства в ИКАО по причине исключения какого-либо государства из ООН – была принята 27 мая 1947г. и вступила в силу 20 марта 1961г. (ратифицировало 78 стран). Вторая поправка (ст.45) – о переносе местопребывания Организации по решению Ассамблеи – принята 14 июня 1954г. и вступила в силу 16 мая 1958г. (ратифицировало 107 стран). Третья поправка (ст.48, п.«а», 49, п.«е» и 61) – о созыве сессии Ассамблеи ИКАО не реже одного раза в три года – принята 14 июня 1954г. и вступила в силу 12 декабря 1956г. (ратифицировало 110 стран). Четвертая поправка от 21 июня 1961г., вступившая в силу 17 июля 1962г., увеличила предусмотренное в ст.50, п.«а» число членов Совета с 21 до 27 (ратифицировало 109 стран).

Пятая поправка к ст.48, п.«а» – об увеличении числа договаривающихся государств, по просьбе которых может быть созвана чрезвычайная Сессия Ассамблей, до «не менее одной пятой от общего числа договаривающихся государств» – была принята 14 сентября 1962г. и вступила в силу 11 сентября 1975г. (ратифицировало 83 страны). Шестая поправка – об увеличении числа членов Совета до 30 – принята 12 марта 1971г. и вступила в силу 16 января 1973г. (ратифицировало 103 государства). Седьмая поправка к ст.56 – об увеличении числа членов Аэронавигационной комиссии до 15 – принята 7 июля 1971 г. и вступила в силу 19 декабря 1974г. (ратифицировало 102 страны). Восьмая поправка к ст.50, п.«а» – об увеличении числа членов Совета до 33 – принята 16 октября 1974г. и вступила в силу 15 февраля 1980 г. (ратифицировало 98 государств). Девятая поправка – о признании русского текста Конвенции равноаутентичным текстам на английском, французском и испанском языках – принята 30 сентября 1977 г. [237]. Десятая поправка была принята в сентябре 1980 г. в отношении ст.83 (бис) об аренде воздушных судов [238]. Одиннадцатая поправка к ст.3 (бис) принята в мае 1984г. на Чрезвычайной сессии Ассамблеи ИКАО и касается неприменения оружия против гражданских воздушных судов в полете [239].

Как это широко распространено в уставах международных организаций, обычно не указывающих на виды поправок, которые может принимать организация, ст.94, п. «а», не содержит четких формулировок о том, какие поправки и кем могут приниматься в целях внесения изменений в текст Чикагской конвенции. В частности, она не разъясняет, должны ли поправки вносить изменения только в отдельные статьи Чикагской конвенции, или такие поправки могут касаться Чикагской конвенции в целом. Неясно также, кто может проявлять инициативу по принятию новой поправки – сами государства, группой или в отдельности, или сама организация, ее различные органы.

Практика принятия поправок к Чикагской конвенции показывает, что по своему содержанию они частично изменяют отдельные статьи Чикагской конвенции или носят характер новых положений, которых не было в первоначальном тексте Конвенции. Самое главное же различие в поправках проявляется в другом. Одни из них, и таких большинство, затрагивают организационные стороны деятельности ИКАО. Другие касаются прав и обязанностей государств-членов в отношениях между собой. По всей видимости, и в дальнейшем практика ИКАО будет развиваться в направлении принятия указанных видов поправок.

Принятые до сих пор организационные поправки были связаны с решением различных вопросов совершенствования внутренней деятельности ИКАО. Они касаются прекращения членства в ИКАО по причине исключения какого-либо государства из ООН, переноса местопребывания Организации, изменения периодичности созыва сессий Ассамблеи, увеличения числа договаривающихся государств, по просьбе которых может быть созвана Чрезвычайная сессия Ассамблеи. Трижды принималась поправка об увеличении числа членов Совета, которое возросло с 21 до 33. Принятие этих поправок вызвано необходимостью соблюдения справедливого и равноправного представительства в Совете ИКАО всех групп государств, указанных в п.«ю» ст.54, под влиянием бурного роста количества членов Организации в 60-70-е годы. На сегодня этот рост фактически прекратился, поскольку членами ИКАО являются 158 государств, т.е. почти все государства мира. Поэтому вряд ли вновь возникнет вопрос об изменении состава Совета ИКАО, - поскольку в нынешнем виде он обеспечивает надлежащее представительство всех групп государств, особенно тех, назначение которых обеспечивает «представительство в Совете всех основных географических районов мира».

Благодаря соответствующей поправке увеличено число членов Аэронавигационной комиссии. Эта мера вызвана необходимостью приведения численности членов АНК в соответствие с принципами равноправного представительства в органах ИКАО.

Чикагская конвенция 1944г. – многоязычный международный договор. После присоединения Советского Союза 15 октября 1970г. к Чикагской конвенции возникла потребность в принятии ее русского аутентичного текста. На практическое значение, которое может иметь наличие русского аутентичного текста для применения и толкования положений Конвенций, указывал в свое время Ю. М. Колосов [240]. Как отмечает Б.И. Евинтов, «аутентичность текстов предполагает, что каждый из них является самостоятельным отражением предмета, условий, всех положений договора и в то же время полностью эквивалентен другим по правовому воздействию» [241].

Принятие русского аутентичного текста потребовало несколько иной, в отличие от принятия французского и испанского текстов, процедуры, поскольку Конвенция не предусматривала принятия русского аутентичного текста. Для этого при Совете была создана рабочая группа по составлению аутентичного текста на русском языке. Затем после завершения работы в сентябре 1977г. в Монреале была созвана международная конференция по аутентичному русскому тексту Конвенции о международной гражданской авиации, принявшая поправку к Конвенции. Она предусматривает, что текст Конвенции должен состоять из равноаутентичных текстов на четырех языках. Новый аутентичный текст вводится в действие специальным Протоколом, изменяющим заключительное положение Конвенции и подписанным председателем и Генеральным секретарем сессии Ассамблеи, на которой принята поправка. Затем заверенные копии Протокола были направлены Генеральным секретарем всем государствам, присоединившимся к Конвенции [242].

Приведенный пример – единственный в практике принятия поправок к Чикагской конвенции, когда для этого созывалась специальная дипломатическая конференция. Обычно поправки принимаются во время сессии Ассамблеи ИКАО.

До сих пор имеются только два случая, затрагивающие непосредственно права и обязанности государств в отношениях между собой в результате принятия поправки к Чикагской конвенции. В соответствии с этой Конвенцией основные обязанности по соблюдению ее положений возлагаются на государство регистрации воздушного судна. Однако в случае передачи воздушного судна в аренду авиакомпаниями другого государства (в особенности без экипажа) государство регистрации практически не может выполнять такие обязанности. Именно поэтому возникла необходимость решения вопросов прав и обязанностей государства, авиапредприятия которого получило в аренду воздушное судно от государства, где оно зарегистрировано, что и было сделано при помощи принятия новой ст.83 (бис) [243]. Международно-правовые последствия провокационного полета южнокорейского самолета «Боинг-747» 1 сентября 1983г. вызвали постановку вопроса о неприменении оружия против гражданских воздушных судов в полете, который получил разрешение в результате принятия новой статьи 3 (бис) [244]. Принятие указанных поправок привело к появлению новых прав и обязанностей государств-членов, причем связанных не с организационной деятельностью ИКАО, а с взаимоотношениями между собой.

Таким образом, поправки к Чикагской конвенции являются важным средством совершенствования текста Конвенции в интересах улучшения деятельности ИКАО и решения назревших проблем международной авионавигации.

## 2. Порядок принятия поправок

Едва ИКАО приступила к работе, сразу же выяснилось, что многие положения, регулирующие ее функционирование, имеют значительные неясности. Сказанное полностью относится к ст.94, п. «а». Она не предусматривает процедуру внесения

поправок, их подготовки и рассмотрения в органах ИКАО, не решает вопроса о юридических последствиях поправок для ратифицировавших и не ратифицировавших их государств. Поэтому уже после принятия первой поправки к ст.93 (бис) в 1947г., когда выяснились все недостатки ст.94, п.«а», ИКАО стала рассматривать возможность ее изменения таким образом, чтобы различать поправки, создающие для государств-членов «новые обязательства», и поправки, носящие «процедурный или организационный характер» [245]. В этой связи предлагалось установить в отношении последних правило, согласно которому они вступали в силу без ратификации. В случае возникновения споров относительно того, создает или не создает поправка «новые обязательства», рекомендовалось их решать двумя третями голосов всех Договаривающихся государств.

ИКАО рассматривала и другие аналогичные по своей сути предложения [246], но они не получили поддержки со стороны государств. Особенно решительные возражения высказывались об идее изменения Конвенции без ратификации поправок. Пересмотр процесса внесения поправок превратился в 1950г., когда Ассамблея ИКАО постановила, что «статью 94 Конвенции следует оставить в ее нынешнем виде» [247]. Однако из этого не следует, что ИКАО вообще отказалась от уточнения ст.94, п. «а».

В 1950г. Ассамблея приняла резолюцию А4-3, определяющую общую политику ИКАО в области принятия поправок к Конвенции. Эта резолюция продолжает действовать и в настоящее время. Она предусматривает, что поправка к Конвенции может быть уместной, если удовлетворяется одно или оба из следующих условий:

- 1) когда ее необходимость подтверждается опытом;
- 2) когда она явно желательна или полезна.

Касаясь характера поправок, Ассамблея указала, что она против каких-либо планов «общего пересмотра Конвенции в ближайшем будущем» и что «изменение Конвенции должно осуществляться только путем внесения конкретной поправки». Далее в резолюции А4-3 предусмотрено, что она «не затрагивает обязанности Совета рассматривать в соответствии с настоящей резолюцией какую-либо конкретную поправку, вытекающую» из резолюций Ассамблеи или предложенную государством-членом или любым органом ИКАО, и представлять Ассамблее предложения по ним. Однако Совету не рекомендовано выступать инициатором предложений об изменении Конвенции» ... если только, по мнению Совета, такая поправка не носит срочного характера». Согласно резолюции А4-3, «любому Договаривающемуся государству, желающему предложить поправку к Конвенции, следует представить ее в письменном виде Совету по крайней мере за шесть месяцев до открытия сессии Ассамблеи, которой она должна быть представлена. Совет рассматривает любое такое предложение и рассылает его Договаривающимся государствам вместе со своими замечаниями или рекомендациями по крайней мере за три месяца до открытия сессии Ассамблеи» [248]. Последний абзац этого правила с незначительными изменениями был включен в правило 10 d Постоянных правил процедуры Ассамблеи Международной организации гражданской авиации.

Это правило предусматривает: «Предложения о поправках к Конвенции вместе с любыми замечаниями или рекомендациями Совета по ним направляются Договаривающимся государствам с расчетом, чтобы они поступили к ним по крайней мере за девяносто дней до открытия сессии» [249]. Дважды действие этого правила приостанавливалось (в 1954 и 1965 гг.) из-за нарушения сроков внесения поправок. Сами эти сроки были указаны не случайно. Ведь они предназначены для того, чтобы Ассамблеей не принимались неподготовленные поправки, не имеющие особого практического значения. Именно такой случай произошел в 1954г., когда приняли ничем не оправданную поправку о переносе пребывания Организации по решению Ассамблеи и не имеющую какого-либо практического значения. Указанная поправка была представлена без

соблюдения сроков, предусмотренных в правиле 10 d) что не дало возможности государствам оценить ее целесообразность. Чтобы обойти срок 90 дней, действие правила 10d пришлось приостановить, и в результате появилась никому не нужная вторая поправка.

Таким образом, правило 10d не стало гарантией того, чтобы Ассамблеей не рассматривались наскоро составленные поправки к Конвенции. Очевидно, что это правило позволяет обойти положения резолюции А4-3 в части, касающейся порядка и сроков внесения предложений о поправке в Совет странами-членами. Чтобы этого не происходило, необходимо привести указанное правило в строгое соответствие с резолюцией А4-3.

Резолюция А4-3 является важным Средством толкования и применения ст.94, п. «а», хотя она не совсем бесспорна и ясна. В частности, не очень четко определены критерии поправки к Конвенции. Пример принятия второй поправки говорит, что она вряд ли явно «желательна и полезна», а необходимость ее принятия «подтверждается опытом». Очевидно, что, государства не руководствовались этими критериями при внесении этой поправки. Целесообразно поэтому выработать более строгие и нежные критерии поправок к Конвенции.

В резолюции содержится четкая установка не «планировать общего пересмотра Конвенции». Это указание должны учитывать государства, вносящие предложения о поправке к Конвенции.

Важным также является то, что в резолюции установлен приоритет за государствами по принятию инициативы в области поправок к Конвенции. Совет может вносить предложения о ее изменении, если только «такая поправка, не носит срочного характера». Этим резолюция внесла ясность, кто и на каких основаниях может «поправлять» Чикагскую конвенцию.

Резолюция определила также процедуру внесения предложений о поправке. Любое государство может внести такое предложение в Совет в любое время в период между сессиями Ассамблеи, но не позднее чем за шесть месяцев до открытия очередной сессии, на которой поправка должна быть представлена. В свою очередь, Совет рассматривает любое предлагаемое предложение, представленное в письменном виде, и рассылает его всем странам-членам вместе со своими замечаниями или рекомендациями по крайней мере за три месяца до открытия очередной сессии Ассамблеи. Замечания и рекомендации Совета могут играть важную, роль в формировании позиций государств-членов в отношении предлагаемой, поправки, что может сказаться положительно или отрицательно на ее судьбе.

После включения в повестку дня Ассамблеи вопроса о принятии поправки к Конвенции наступает другой этап – голосование. В ст.94, п.«а», предусмотрено, что «любая предложенная поправка к настоящей Конвенции должна быть, одобрена двумя третями голосов Ассамблеи ...». Это положение может быть истолковано по-разному. Требование относительно «двух третей голосов Ассамблеи» может означать: 1) две трети голосов государств, имеющих право быть представленными на Ассамблее, т.е. две трети голосов всех Договаривающихся государств; 2) две трети голосов государств, представленных на конкретной сессии Ассамблеи; 3) две трети голосов государств, представленных на заседании Ассамблеи в день голосования; 4) две трети голосов, поданных на заседании Ассамблеи после проверки наличия кворума. В 1947 г. Юридическая комиссия Ассамблеи ИКАО рассмотрела эти четыре варианта возможного толкования и пришла к выводу, что «... правильное толкование статьи 94, п.«а» ... состоит в том, что любая предлагаемая поправка к Конвенции должна быть одобрена двумя третями голосов Договаривающихся

государств, представленных аккредитованными делегациями на любой Ассамблее (в данном случае Первой Ассамблее – В.Б.) Организации» [250].

Однако окончательное понимание требования в отношении двух третей Ассамблеи дано в правиле 54 Постоянных правил процедуры Ассамблеи Международной организации гражданской авиации. В нем сказано, что «... две трети голосов Ассамблеи, требующихся соответственно статьям . . . 94, п.«а», Конвенции, понимаются как означающие ... две трети общего количества Договаривающихся государств, представленных на Ассамблее и имеющих право голоса в момент голосования». Далее в нем говорится, что при подсчете общего количества «Договаривающихся государств, представленных на Ассамблее», не следует учитывать три категории государств. К ним относятся:

«а) Договаривающиеся государства, делегации которых известили в письменной или другой форме о своем выходе или отъезде с Ассамблеи до момента проведения голосования;

б) Договаривающиеся государства, которые в полномочиях или инструкциях, представленных делегациями Генеральному секретарю, явно лишают их права голосовать по вопросу, в отношении которого определяется требуемое большинство;

с) Договаривающиеся государства, чье право участия в голосовании приостановлено в момент проведения голосования» [251].

Как показывает практика, правило 54 не разрешает всех проблем, связанных с голосованием по поправке к Конвенции. В связи с изменением ст.50, п.«а» Конвенции в целях расширения состава Совета ИКАО с 21 до 27 представителей, о чем был поставлен вопрос в 1961г., перед Исполнительным комитетом Ассамблеи возникла необходимость решения проблемы участия не ратифицировавших поправку к ст.50, п.«а» государств в последующих после ее выступления действиях, предпринимаемых для реализации этой поправки, т.е. участия в голосовании за расширение состава Совета и за право быть самими в него избранными. Столкнувшись с этой проблемой, Исполнительный комитет запросил мнение на этот счет Юридического бюро ИКАО, которое сделало вывод о том, что «в Конвенции нет положения, обуславливающего осуществление права голоса или возможность быть выбранным в Совет выполнением такого условия, как ратификация поправки» [252]. Это мнение поддержал Совет.

Однако открытым оставался вопрос о законности Совета нового состава, выбранного в соответствии с поправкой, ратифицированной не всеми государствами-членами. Ведь если исходить из вышеприведенного толкования ст.94, п.«а», то государство, не ратифицировавшее поправку к ст.50, п.«а», могло с достаточным основанием утверждать независимо от того, участвовало оно или не участвовало в голосовании о расширении состава Совета, что Совет нового состава избран незаконно. Вопрос этот получил разрешение на сессии Ассамблеи, состоявшейся в августе 1962г. К этому времени поправка к ст.50, п.«а» вступила в силу. В этой связи встала необходимость избрания нового Совета в количестве 27 членов. Перед голосованием Ассамблея единодушно приняла рекомендацию, предусматривающую, что любое государство независимо от того, ратифицировало оно или не ратифицировало поправку к ст.50, п.«а», «может являться кандидатом на выборах в новый состав Совета, включающий 27 членов, и что любое представленное на сессии Договаривающееся государство независимо от того, ратифицировало оно или не ратифицировало поправку, имеет право голосовать на выборах» [253].

Буквальное понимание ст.94, п.«а», говорит о том, что поправка может быть признана действующей только после ее ратификации установленным Ассамблеей числом государств. Вопреки этому некоторые организационные поправки стали применяться



Организацией без соблюдения условий, указанных в ст.94, п.«а». На Восьмой сессии, проходившей в 1954г., Ассамблея приняла поправку к ст.48, п.«а», 49, п.«а» и 61 Конвенции, отменившую ежегодные сессии Ассамблеи и установившую, что Ассамблея созывается «не реже одного раза в три года». На следующей сессии в 1956г., еще до вступления поправки в силу, Ассамблея поручила Совету «созвать Ассамблею в 1958г., а затем в 1959 г.» [254]. Аналогичным образом Ассамблея поступила в 1959г. [255]. Наконец, в 1962г. Ассамблея постановила, что «проведение сессии Ассамблеи раз в три года следует считать обычной практикой Организации» [256]. Законность этих резолюций никогда не ставилась под сомнение, хотя указанная поправка не была ратифицирована ни в 1956 г., ни в 1959 г., ни в 1962г. Это говорит о том, что ИКАО не очень строго придерживается своих уставных положений, что вызывается нередко их недостатками.

Тем не менее в сочетании со ст.94, п. «а», и правилами процедур в ИКАО выработан определенный порядок принятия поправок к Чикагской конвенции. Установлены, хотя и нечеткие, критерии поправок. Все государства-члены ИКАО должны уведомляться о любом предложении, касающемся поправки к Конвенции. Причем каждое государство имеет право принять участие в ее обсуждении на предварительной стадии до передачи новой поправки на рассмотрение очередной сессии Ассамблеи. Преимущественное право внесения изменений в Конвенцию признано за государствами, хотя Совет Может в особо «срочных» случаях предпринять определенные шаги в этом направлении. Определены сроки внесения поправок до очередной сессии Ассамблеи. Наконец, установлен порядок принятия поправок во время работы Ассамблеи. Совокупность правил внутреннего характера и положений ст.94, п.«а», о поправках составляет важную часть организации и порядка деятельности ИКАО.

### 3. Вступление поправок в силу

Ст.94, п.«а», Чикагской конвенции предусматривает, что после того, как поправка принята Ассамблеей, она «вступает в силу в отношении государств, ратифицировавших такую поправку, после того, как ее ратифицирует установленное Ассамблеей число Договаривающихся государств. Установленное таким образом число составляет не менее двух третей общего числа Договаривающихся государств».

Требование в отношении двух третей голосов служит надежной гарантией невозможности вступления в силу поправок, не пользующихся поддержкой значительного количества государств, – членов ИКАО, хотя в практике ИКАО были случаи иного характера. Наиболее ярким примером является история принятия ст.93 (бис), первой поправки к Чикагской конвенции, вступившей в силу 20 марта 1961 г., когда ее ратифицировало 28 государств, как это было установлено Ассамблеей во время принятия поправки. К тому времени членами ИКАО стали 85 государств. Таким образом, первая поправка вступила в силу без учета этих обстоятельств, т.е. притока новых членов.

Сама ст.94, п. «а», дает повод к двум совершенно различным толкованиям требования относительно двух третей голосов. В одном случае его можно понять так, что для вступления в силу поправка должна быть ратифицирована двумя третями голосов общего числа членов ИКАО на момент ее принятия. Именно из этого исходила Ассамблея всегда, начиная с принятия первой поправки. Неудивительно поэтому, что некоторые поправки вступали в силу при небольшом числе ратификаций без учета притока новых членов ИКАО.

Требование относительно двух третей голосов можно понимать и так: последующая ратификация принятой поправки требуется только от тех государств, которые были членами ИКАО на момент ее одобрения и имели право голоса при ее принятии в соответствии с правилом 54 Постоянных правил процедуры Ассамблеи Международной

организации гражданской авиации. С этой точки зрения ст.94, п. «а», не содержит ответа на вопрос: имеют ли право новые члены ИКАО ратифицировать принятую без их участия поправку? Практика ИКАО показывает, что новым ее членам не отказывается в таком праве. В одном из решений Совета было указано, что «поправка вступает в силу после того, как ее ратифицирует установленное число государств независимо от того, являются или не являются ратифицирующие государства участниками Конвенции на дату принятия поправки» [257].

В настоящее время положение с членством в ИКАО стабилизировалось, поскольку в ее деятельности принимают участие практически все страны мира. Поэтому требуемые две трети голосов членом ИКАО при принятии поправок будут относительно постоянными. После вступления в силу поправки к Конвенции, влияющей на внутреннюю деятельность ИКАО или относящейся к правам и обязанностям государств-членов в отношениях между собой, наступают определенные правовые последствия. В ст.40 Венской конвенции предусматривается, что соглашение о внесении поправок не связывает участника договора, который становится участником соглашения о поправках. Взаимные права и обязанности между ним и участником измененного договора регулируются неизменным договором, т.е. договором без поправок [258]. Данное положение Венской конвенции не совсем соотносится с практикой применения поправок к Чикагской конвенции.

Уже отмечалось, что поправки бывают двух видов – организационные и влияющие на отношения государств между собой. Если относительно последних есть все основания считать их обязательными только для ратифицировавших их государств, то этого нельзя сказать об организационных поправках, касающихся внутренней деятельности ИКАО. Было бы неверным, например, утверждать, что вошедшая в силу поправка, касающаяся периодичности проведения сессий Ассамблеи, является обязательной только для ратифицировавших ее государств. Такое понимание ст.94, п. «а», привело бы к тому, что принятые организационные поправки могли бы отвергаться меньшинством не ратифицировавших поправку государств либо стать причиной оспаривания законности действий органов ИКАО – Ассамблеи и Совета. Однако до сих пор ни одно из не ратифицировавших организационные поправки государств не ставило под сомнение законность, например, действий Совета нового состава, численность которого возросла до 33 членом. Таким образом, невзирая на формулировку ст.94, п.«а», вступившая в силу организационная поправка признается обязательной для ИКАО.

Иные правовые последствия наступают при вступлении в силу поправок к Конвенции, влияющих на права и обязательства государств между собой. Такие поправки становятся обязательными только для ратифицировавших их государств. В настоящее время их принято две. Одна касается аренды воздушных судов иностранными пользователями, другая – неприменения оружия против гражданских воздушных судов в полете. Обе эти поправки еще не вступили в силу. После того как они будут ратифицированы установленным числом государств, наверняка возникнет необходимость в разрешении некоторых проблем, связанных с их применением на практике. По всей видимости, в целях соблюдения вступившей в силу поправки в своей национальной практике, государства пойдут на принятие определенных национальных мер законодательного характера. Вполне вероятно, что их проведение может занять значительное время.

В результате какое-то время может существовать ситуация, когда вступившая в силу поправка, например об аренде воздушных судов, будет действовать формально. В этих условиях важное значение будет иметь информация о том, кто из ратифицировавших поправку государств на деле ее применяет. Сбор и распространение такой информации

вполне можно поручить ИКАО. Это даст возможность заинтересованным странам иметь ясное представление о соблюдении данной поправки на практике.

Существуют также вопросы, связанные с вступлением в Чикагскую конвенцию новых членов. Должен ли в этом случае новый участник Конвенции становиться или считаться участником также поправок к ней, и в качестве кого он должен рассматриваться в отношении государств, которые не стали ратифицировать поправки? На этот счет в п.5 ст.40 Венской конвенции о праве международных договоров 1969г. предусматривается, что, если нет заявления о противоположном намерении, государство, становящееся участником договора после вступления в силу соглашения о внесении поправок, должно считаться участником договора с поправками. Во всяком случае, как указано в п.3 ст.40 Венской конвенции, каждое государство, имеющее право стать участником договора, имеет право стать и участником соглашения о внесении в него поправок.

Однако практика ИКАО показывает, что государство, ставшее членом ИКАО после вступления в силу поправки к Конвенции, не считается ратифицировавшим поправку путем сдачи на хранение документа о ратификации или присоединения к Конвенции, что объясняется тем, что документы о ратификации и присоединении должны сдаваться на хранение правительству США, в то время как Ассамблея в каждом случае назначает ИКАО в качестве депозитария документов, ратифицирующих поправку. В итоге некоторые новые члены ИКАО при ратификации Конвенции не подозревали о том, что она не касается поправок, или даже не знали об их существовании. Для решения этой проблемы Секретариат ИКАО обязан информировать все государства о том, что в Конвенцию внесены поправки и им необходимо их ратифицировать [259].

Кроме того, ст.94, п.«в», предусматривает, что «если, по мнению Ассамблеи, характер поправки оправдывает эту меру, то Ассамблея в своей резолюции, рекомендующей принятие поправки, может предусмотреть, что любое государство, которое не ратифицирует поправку в течение установленного периода после вступления ее в силу, вследствие этого перестает быть членом Международной организации гражданской авиации и участником Конвенции». Из этого положения следует, что мера об исключении из ИКАО может быть предусмотрена только в резолюции о принятии Ассамблеей соответствующей поправки. Чтобы Ассамблея могла применить предусмотренную в ст.94, п.«в», санкцию, эта поправка должна вступить в силу. Следует также отметить, что этой статьей предусмотрено не только прекращение членства государства в ИКАО, но и то, что не ратифицировавшее поправку государство перестает быть участником Конвенции. Наконец, не на каждую поправку, принятую Ассамблеей, распространяются положения ст.94, п.«в». Сначала Ассамблея должна прийти к выводу, что «характер поправки оправдывает эту меру», и только после этого включать ее в резолюцию о принятии.

За годы деятельности Ассамблея ни разу не прибегала к применению статьи 94, п.«в». Это говорит о том, что необходимость в ней может возникнуть лишь только в отношении поправок, имеющих фундаментальный, всеобъемлющий характер и радикально изменяющих общую направленность Чикагской конвенции, что противоречило бы смыслу резолюции А4-3, не предусматривающей в ближайшем будущем ее пересмотра.

## **Раздел II. МЕЖДУНАРОДНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ АВИАЦИОННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

### **Глава первая. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

## 1. Общая характеристика региональных авиационных организаций

В 50-70-е годы нашего столетия в Европе, Африке, Латинской Америке были созданы региональные авиационные организации, объединившие свыше 100 государств. Возникновение и развитие этих организаций шло одновременно с укреплением и расширением влияния ИКАО на положение дел в международной гражданской авиации в глобальном масштабе, что не дает, однако, повода видеть в региональных авиационных организациях (РАО) своеобразный инструмент противопоставления универсальному сотрудничеству в области гражданской авиации, организация и координация которого поручена ИКАО. Напротив, одной из центральных задач РАО является содействие внедрению стандартов и рекомендаций ИКАО в практику государств-членов и проведение в жизнь, правда не всеми РАО, региональных аэронавигационных планов ИКАО. Поэтому в своей деятельности РАО тесно сотрудничают с ИКАО в различных формах и постоянно координируют с ней свою работу. Таким образом, РАО выполняют роль своеобразных «помощников» ИКАО в проведении ее политики в определенных географических регионах. Однако было бы неверным считать, что эти организации созданы и существуют только ради оказания помощи ИКАО в осуществлении ее планов и задач.

Появление РАО на международной арене вызвано комплексом политических, экономических, технических и иных причин, обусловленных бурным развитием гражданской авиации, ускорением роста ее технического уровня, усложнением воздушного движения и повышением интенсивности международных воздушных сообщений в послевоенный период. По мнению Ю.М. Смирнова, в это время «в гражданской авиации развиваются две тенденции, вызвавшие у государств потребность в региональном сотрудничестве и создании с этой целью международных организаций. Первая связана с возросшим использованием авиации в коммерческих целях и необходимостью регулирования деятельности воздушного транспорта в отдельных регионах, вторая – с потребностью более надежного обеспечения безопасности в районах земного шара, отличавшихся высокой плотностью воздушного движения и относительно небольшими территориями сопредельных стран» [260]. В целом это верное наблюдение, но следует учесть, что причины, побудившие развитые и развивающиеся страны создать региональные авиационные организации, разные.

В частности, французский юрист А. Блондель писал, что создание Агенства по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) «диктовалась двумя причинами: политической – стремлением возложить обеспечение безопасности воздушного движения в основном на молодые африканские государства; технической и экономической – желанием объединить финансовые и технические средства этих государств в условиях резкого роста скоростей самолетов и удорожания аэронавигационного оборудования» [261]. Одной из целей Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКАК) является защита интересов национальных авиакомпаний региона в конкурентной борьбе с авиаперевозчиками США и западноевропейских стран, принятие региональных мер протекционизма и выработка единой региональной экономической политики в области гражданской авиации [262].

Совсем другие причины побудили западноевропейские страны создать Европейскую конференцию гражданской авиации (ЕКАК). В послевоенный период американские авиакомпании стали практически монополистами на мировом рынке авиаперевозок и сильно потеснили на нем своих западноевропейских конкурентов. В этих условиях страны Западной Европы решили создать в 1954г. региональную авиационную организацию, которой было поручено заниматься разрешением проблем, порождаемых жесткой конкурентной борьбой между авиакомпаниями Западной Европы и США. Предполагалось даже создание одной-единственной авиакомпании, подчиненной Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС), но потом от этой идеи отказались [263]. Как видно из

примеров, причины, приведшие к появлению РАО в Африке, Европе и Латинской Америке, были разными, и это обстоятельство надо учитывать, поскольку они прямо повлияли на характер и содержание целей и задач этих организаций, а также на определение предметной сферы их деятельности и объема их компетенции.

Надо заметить, что формирование и развитие подобных организаций не является исключительной особенностью авиационной деятельности.

Регионализм также свойствен для морской [264] и космической [265] деятельности и, очевидно, для системы международных отношений в целом. Не случайно специалистами-международниками отмечается, что «процессы глобализации межгосударственных отношений отнюдь не приводят к исчезновению региональной структуры таких отношений, ее размыванию... Более того, роль региональных подсистем во всей совокупности межгосударственных отношений в наше время возрастает» [266].

Практическая деятельность РАО свидетельствует о росте их влияния в системе межгосударственных авиационных отношений, что особенно заметно проявляется в 80-е годы. Как замечает видный западный специалист в области воздушного права Х. Хаммаршельд, эти организации многое делают для «усиления эффективности воздушного транспорта», действующего в соответствующем регионе [267]. Есть все основания считать, что влияние РАО в области международной гражданской авиации будет расти из-за интенсификации международных авиаперевозок и расширения сети международных воздушных коммуникаций, что ведет к появлению новых проблем, которые необходимо разрешать как на универсальном, так и на региональном уровне.

Уже сейчас очевидно, например, что основным недостатком системы обслуживания воздушного движения в определенных частях Европы является несоответствие между пропускной способностью управления воздушным движением (УВД) и спросом со стороны пользователей, в особенности в «пиковые периоды года». Этот недостаток приводит к задержкам или изменениям маршрутов воздушного движения, что неблагоприятно отражается на регулярности и экономичности полетов. Разрешением этой проблемы уже занялась ИКАО [268]. Естественно, что ЕКАК и Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль) не могут остаться в стороне от ее разрешения, что должно привести к сотрудничеству между этими РАО и ИКАО.

Очевидно, что под влиянием роста темпов международных авиаперевозок, бурного развития мирового воздушного транспорта, усложнения воздушного движения усиливается необходимость координации деятельности ИКАО и РАО для разумного перераспределения усилий государств по созданию безопасных и эффективных условий деятельности гражданской авиации на международной арене. А для этого надо четко представлять потенциал РАО, их возможности влиять на положение дел в региональном воздушном транспорте, что предполагает определение их предметной сферы деятельности, установление функций и объема компетенции этих организаций, а также выяснение юридической природы решений и актов, принимаемых ими в ходе осуществления практической деятельности.

Региональные авиационные организации обладают всеми признаками субъекта международного права, свойственными международным организациям вообще. По мнению Ю.М. Смирнова, «они обладают правосубъектностью вторичного и функционального характера» [269]. Действительно, РАО представляют собой несuverенные образования, созданные на основе соглашения между суверенными государствами определенного географического региона и находящимися от них в определенной зависимости, которые имеют ограниченную юридическую способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей, установленных в их уставе. Из

этого следует, что РАО располагают той свободой выбора действий, которой они наделены государствами, их создавшими.

Отношения между РАО и государствами складываются на базе уставных положений и касаются осуществления прав и выполнения обязанностей государствами-членами перед РАО, форм их участия в деятельности высших, исполнительных, вспомогательных, рабочих, административных и иных органов этих организаций. Важный круг отношений возникает между государствами и РАО по поводу их предметной сферы деятельности, связанной либо с экономико-правовыми вопросами воздушного транспорта данного региона, либо с организацией и обслуживанием воздушного движения в регионе [270].

Наконец, определенные отношения складываются между РАО и ИКАО, между самими этими организациями, а также многими неправительственными организациями. Из указанных видов отношений образуется предмет устава этих региональных организаций, разумеется по содержанию разноплановый. Данные отношения – составная часть предмета международного воздушного права. Нормы, регулирующие деятельность региональных авиационных организаций, входят в содержание института «международных авиационных организаций».

Юридическое ядро Уставов РАО составляют принципы суверенного равенства, сотрудничества, невмешательства во внутренние дела, обеспечения безопасности международной гражданской авиации, мирного разрешения споров, что свидетельствует о том, что их организационные основы, структура и деятельность базируются как на общепризнанных принципах международного, так и международного воздушного права. Помимо этого, Уставы РАО содержат нормы, определяющие права и обязанности членов этих организаций, которые устанавливают порядок и условия приема в конкретную региональную организацию, участие их в работе органов РАО [271].

В Уставах РАО содержатся также нормы, определяющие предметную сферу деятельности этих организаций, их функции и компетенцию. По сравнению с ИКАО и предметная сфера деятельности, и функции, и компетенция РАО уступают тем же характеристикам ИКАО. Но если сравнивать эти организации между собой, то проявляются различия иного рода, которые говорят о зависимости содержания норм о предмете, функциях и компетенции конкретной РАО от многих факторов: степени развитости гражданской авиации в регионе, материальных, технических, экономических и других возможностях государств членов РАО, выбора направленности деятельности РАО и т. п. Эти факторы во многом определяют специфику и особенности регионального институционального механизма сотрудничества в области гражданской авиации.

Своеобразно содержание Уставов РАО, на котором сказывается вся сумма региональных факторов, хотя чисто внешне эти документы мало чем отличаются от устава любой международной организации: в них решают традиционные вопросы о порядке членства в организациях, их функциях, компетенции и структуре, порядке принятия резолюций, решений и нормотворческих актов, разрешении споров и т.п. Изучение этого своеобразного нормативного материала РАО дает возможность установить, насколько жизнеспособны и эффективны подобные организации, насколько оправдывают они надежды государств различных регионов и помогают им в разрешении региональных проблем международной аэронавигации и международного воздушного транспорта. Судя по многим признакам, влияние РАО из года в год растет и проводимая ими политика оказывает большое воздействие на процессы, происходящие в мировом воздушном транспорте.

Это свидетельствует об эффективности регионального авиационного механизма сотрудничества, о его важной роли в обеспечении безопасности международной

гражданской авиации и разрешении экономических проблем международного воздушного транспорта.

## 2. Функции региональных авиационных организаций

Вопрос о том, какими функциями обладают РАО, важен с разных точек зрения. Во-первых, четкое представление о них дает возможность судить о средствах и способах оперативного решения текущих дел этих организаций, осуществления координации сотрудничества в данной предметной сфере деятельности, контроля за выполнением принятых решений, информирования своих членов по вопросам принятия нормотворческих и рекомендательных актов, разрешения споров. Во-вторых, функции РАО характеризуют юридические пределы дозволенной международной деятельности, за которые они преступать не имеют права. Какими бы они ни были, региональные организации должны их осуществлять в строгом соответствии с предписаниями своих уставов и не затрагивать сферу внутренней компетенции государств-членов. В-третьих, функции РАО не следует рассматривать как простую сумму или совокупность. Это всегда система взаимосвязанных и взаимодействующих функций, которая обеспечивает осуществление поставленных перед РАО целей и задач. Сами же функции представляют собой определенный способ реализации разных направлений деятельности РАО, так же как и у любых международных организаций.

В юридической литературе на этот счет высказываются разные мнения. В. Моравецкий выделяет регулирующие, контрольные и оперативные функции международных организаций [272]. Г.И. Тункин и Е.А. Шibaева различают информационные, нормотворческие и оперативные функции [273], а другие считают, что ими являются координационно-информационные, оперативные, нормативно-регулирующие, контрольно-наблюдательные и структурно-организационные [274]. Наконец, Н.Б. Крылов пишет о вспомогательных функциях международных организаций в правотворческом процессе [275].

Такие виды функций действительно встречаются в практике международных организаций. Только весь вопрос заключается в том, что конкретное их содержание варьируется в зависимости от характера международной организации (является ли она универсальной или региональной), а также специализации международной организации, значимости и объема деятельности, что прямо влияет на ее авторитет в системе международных организаций. С учетом этих обстоятельств следует подходить к анализу функций региональных авиационных организаций.

Эти организации наделены, хотя по-разному и неодинаково, координационными, оперативными, информационными и нормативно-регулирующими функциями. Заметно, что если на начальном этапе существования нормативно-регулирующим функциям РАО уделялось мало внимания, что характерно для экономических РАО, то в 1980-е годы наблюдается процесс усиления значения нормативно-регулирующих функций этих организаций. Создание подобных авиационных региональных организаций диктовалось пониманием, что в одиночку с разрешением экономических проблем регионального воздушного транспорта не справиться. Осознавая это, заинтересованные государства видели выход в учреждении региональных механизмов, способных находить и выработать оптимальные решения с учетом интересов государств региона в области воздушного транспорта. Но поскольку эти вопросы затрагивают стороны деятельности национальной гражданской авиации, государства не охотно шли на то, чтобы создаваемые ими РАО экономического профиля обладали значительными нормативно-регулирующими функциями. Поэтому решения экономических РАО носили преимущественно

рекомендательный характер и соответственно таким было и содержание их нормативно-регулирующие функции.

Но убедившись, что в таком виде они не дают желаемого эффекта, государства-члены РАО начали все больше отходить от этой практики и усиливать нормативно-регулирующих функций РАО.

В частности, много внимания уделяет правовому регулированию деятельности воздушного транспорта в Европе ЕКАК. Для этого ею разработаны различные соглашения по отдельным вопросам коммерческой гражданской авиации. Первым из них стало «Многостороннее соглашение о коммерческих правах в нерегулярном воздушном сообщении в Европе», подписанное в апреле 1956г. в Париже членами ЕКАК [276]. Затем эта организация содействовала выработке многостороннего Соглашения о сертификатах норм летной годности на импортируемые воздушные суда 1960г. Под эгидой ЕКАК было подготовлено Соглашение о правилах установления тарифов при регулярных воздушных сообщениях, подписанное 10 июля 1967г., которое в 1986г. подверглось пересмотру. В декабре 1986г. совещание генеральных директоров ЕКАК утвердило проект текста нового многостороннего соглашения о тарифах, которое включает положения о порядке утверждения тарифов авиакомпаниями и о зонах ценообразования, в которых льготные тарифы, отвечающие определенным критериям, автоматически утверждаются правительствами государств-членов ЕКАК. Накануне завершения этапа подготовки нового соглашения некоторые члены этой организации подписали меморандум, введя в силу принципы новых тарифных договоров с 1 января 1987г. Это соглашение рассматривается как своеобразный ответ на политику дерегулирования, проводимую США в области международного воздушного транспорта [277].

Следует заметить, что в 1980-е годы ЕКАК уделяет большое внимание созданию конкурентоспособной и эффективной системы воздушного транспорта в Европе [278]. В связи с этим ЕКАК провела в 1982г. переговоры с администрациями гражданской авиации США и Канады по вопросу взаимного согласования и применения авиатарифов через Северную Атлантику и 2 мая 1982г. между ЕКАК и США был подписан «Меморандум о взаимопонимании», который в 1986г. был пересмотрен в связи с истечением его срока действия 30 апреля 1987 г. Было достигнуто новое соглашение о пассажирских тарифах на большинстве основных направлений авиaperевозок между США и Западной Европой [279].

Предпринимаются попытки регламентации вопросов тарифов и по линии других экономических РАО. В частности, под эгидой АФКАК разработана Конвенция о создании Африканской конференции по авиатарифам [280]. Весьма своеобразно решаются подобные вопросы в практике ЛАКАК, которая принимает резолюции по тарифам, подлежащие добровольной ратификации государствами-членами, после чего они становятся для них обязательными [281].

Итак, нормативно-регулятивные функции РАО воплощаются в конкретных видах деятельности, одна из которых – разработка этими организациями обязательных норм регионального характера. Другим видом деятельности является разработка рекомендательных норм, которая занимает большое место в практике региональных авиационных организаций и которой придается важное значение. Это вполне понятно, поскольку в процессе выработки норм происходит согласование позиций государств-членов по различным вопросам сотрудничества в регионе. Эти нормы выражают согласованное мнение членов этих организаций в отношении тех или иных аспектов обеспечения безопасной и экономической деятельности международного воздушного транспорта в масштабе региона.

Хотя, как известно, рекомендательные нормы международных организаций не обязательны, высокая степень участия в их разработке государств-членов на



предварительной стадии позволяет иногда добиваться не меньших результатов, чем с помощью обязательных норм. В частности, ЕКАК прилагает значительные усилия к разработке рекомендаций по упрощению формальностей, благодаря чему удалось добиться сокращения времени на оформление пассажиров, багажа и грузов в аэропортах, улучшить обслуживание клиентуры воздушного транспорта. АФКАК большое внимание уделяет координации действий государств-членов в сфере африканского воздушного транспорта, для чего ею принимаются рекомендации, касающиеся двусторонних соглашений, определения прав на тарифы, пользования пятой коммерческой «свободой воздуха», сотрудничества по экономическим и финансовым вопросам между африканскими авиакомпаниями и т.п. [282] Выработке рекомендаций по осуществлению единой региональной экономической политики ее членами, защиты интересов национальных авиакомпаний латиноамериканских стран в конкурентной борьбе с американскими и западноевропейскими авиакомпаниями, соблюдению членами ЛАКАК принципов регионального протекционизма по вопросам применения авиатарифов и т.п. придается важное значение в деятельности ЛАКАК. Аналогичная линия прослеживается и в деятельности КАКАС.

Надо отметить, что обычно принятием рекомендательных норм эти организации не ограничиваются и ими все шире используются методы контроля за их внедрением в практике государств-членов РАО. Эти методы состоят в том, что соответствующие рабочие органы РАО собирают информацию об этой практике, анализируют ее, после чего делаются практические выводы и предпринимаются различные шаги: либо совершенствуется сама резолюция, либо принимаются обращения и призывы к государствам-членам о применении рекомендательных норм. Может, не всегда, но эти меры способствуют повышению эффективности рекомендательных норм, что говорит о том, что меры контроля за их соблюдением со стороны РАО дают свой результат.

К нормативно-регулятивным функциям РАО относится также выработка норм внутреннего права. На основе этих норм действует организационный механизм РАО, функционируют их высшие, исполнительные и рабочие органы. Являясь, по существу, правилами процедуры, эти нормы детально регулируют порядок работы органов РАО и участия в их деятельности государств-членов, а также тех органов, которые учреждаются во вспомогательных целях. Правила процедуры международных организаций играют также важную роль в процессе согласования позиций государств при выработке и принятии различных решений, диапазон которых велик и охватывает самые разнообразные стороны деятельности международных организаций. На это справедливо обращается внимание в советской юридической литературе [283]. Обобщение имеющегося опыта может повысить эффективность процесса согласования позиций государств по всему спектру вопросов, возникающих в ходе деятельности международных организаций. Сказанное относится и к РАО, обладающими специфическим опытом, нуждающимся в специальном обобщении.

Особо следует отнести к нормативно-регулирующим функциям РАО, занимающихся обслуживанием воздушного движения. Национальные органы управления воздушным движением (УВД) наделяются значительными функциями, что предопределяется самой природой деятельности, которую они призваны обеспечивать. Главное в ней заключается в обеспечении безопасности воздушного движения. В некоторых случаях, особенно когда безопасность аэронавигации на международных воздушных трассах может быть создана при условии тесной координации и объединения усилий заинтересованных государств, возникла необходимость в учреждении региональных авиационных организаций, способных поддерживать безопасность международных воздушных трасс в данном географическом регионе. Естественно, что при их создании возник вопрос о том, что государства должны чем-то поступиться и

перепоручить международной организации часть функций, которые обычно выполняются национальными УВД. Но на практике осуществить подобные цели оказалось непросто, если анализировать, например, практику деятельности Евроконтроля.

Основной, идеей этой организации являлось создание международных центров ОВД, заменявших национальные органы ОВД и наделявшихся соответствующими функциями, а именно, функциями регулирования воздушного движения в воздушном пространстве государств-членов Евроконтроля. Но на деле реализовать эту идею оказалось непросто. Великобритания и Франция под предлогом осуществления национальных программ совершенствования ОВД воздержались от передачи функций своих соответствующих служб Евроконтролю и выполняли обслуживание в качестве агентов Евроконтроля.

В 1981г. по истечении срока действия Конвенции о Евроконтроле был подписан Протокол, который установил, что ОВД в верхнем воздушном пространстве Западной Европы впредь будет обеспечиваться национальными органами государств-членов организации. Передача Евроконтролю функций ОВД оставлена на усмотрение государств, тогда как по Конвенции она была обязательной. Главной задачей Евроконтроля теперь стало осуществление координации и согласование национальных программ обеспечения ОВД. По этой причине Агентство по обслуживанию воздушного движения было переименовано в Агентство по безопасности аэронавигации, а международный центр ОВД в Карлсруэ и аэронавигационные средства в Шенноне перешли ФРГ и Ирландии [284]. В результате этих изменений нормативно-регулирующие функции Евроконтроля сильно ограничились и главными стали координационные функции. Однако у других региональных международных органов обслуживания воздушного движения – АСЕКНЫ и КОКЕСНЫ нормативно-регулирующие функции по прежнему играют основную роль.

РАО осуществляют также оперативные, контрольные, координационные, информационные и арбитражные функции. Их объем и содержание у каждой РАО совершенно разные, что предопределяется спецификой предмета деятельности той или другой региональной организации. Но все они имеют важное значение для эффективности действия регионального механизма обеспечения безопасности международной гражданской авиации и разрешения проблем международного воздушного транспорта в регионе.

### 3. Компетенция региональных авиационных организаций

Для осуществления своих функций каждая региональная авиационная организация наделяется конкретными полномочиями. Их содержание определяется обязанностью РАО надлежащим образом выполнять свои функции и правом решать при самом активном сотрудничестве со своими членами вопросы, отнесенные к их компетенции. Таким образом, право и обязанность составляют суть полномочий каждой РАО, а в совокупности они образуют компетенцию этих международных организаций.

Право на решение вопроса, связанного с деятельностью организации, составляет основной элемент компетенции конкретной РАО. Пользование этим правом должно осуществляться в соответствии с Уставом региональной организации. Сказанное относится к каждому органу РАО, которые, по сути Дела, реализуют компетенцию своей организации, воплощают ее в конкретных делах. Следует учитывать, что компетенция между органами РАО разграничена не только по вопросам, но и по степени и очередности участия органа в решении одного и того же вопроса. Это позволяет распределить между ними сферы «разделения труда» и при взаимной координации и согласовании действий принимать органам РАО компетентные решения по текущим вопросам деятельности организации.

Итак, компетенция конкретной РАО складывается из предмета ведения, т.е. вопросов, подлежащих разрешению при осуществлении ее функций, полномочий ее органов и юрисдикционных полномочий (если они предусмотрены Уставом) по разрешению споров между государствами-членами. В свою очередь, предмет ведения состоит из вопросов, одни из которых постоянно входят в него, а другие появляются под влиянием новых обстоятельств в деятельности РАО, и потому она может заниматься ими временно, какой-то непродолжительный период. Например, ЕКАК постоянно принимает решения, касающиеся упрощения формальностей, тарифов, регулярного и нерегулярного воздушного транспорта, пульных операций, систематизации и стандартизации общих технических требований к новому авиационному оборудованию и т. п. [285] Но в ее практике нередко возникали случаи, когда от организации требовалось принять решения относительно разработки новых соглашений, в которых испытывали потребность члены ЕКАК. После проведения работы над проектами и принятия его членами ЕКАК вопрос снимается с обсуждения.

Надо отметить, что эффективность любой РАО во многом определяется тем, насколько быстро и оперативно она успевает реагировать на новые изменения, происходящие в практике деятельности региональной международной гражданской авиации и международного воздушного транспорта, находить адекватные решения возникшим проблемам. Естественно, что Уставы РАО не могут предусмотреть полномочия на все возможные случаи ее будущей деятельности. Поэтому в их практике стало обычной нормой, так же и в практике ИКАО, принятие и признание государствами-членами в определенные периоды жизни этих организаций новых полномочий, необходимых для достижения целей и задач, для решения которых они были созданы. Речь идет в данном случае о «подразумеваемой компетенции» международной организации, которая создана «для осуществления компетенции, ясно предоставленной организации в целом или ее органу (а не вообще для осуществления целей и функций организации)», когда «необходимо прибегнуть к действиям, которые не только не противоречат уставу организации, но и являются обычными в международной практике», – пишет Г.И. Тункин [286].

Характер «подразумеваемой компетенции» РАО, конечно же, специфичен, полномочия этих организаций уточняются, но не расширяются. Эти уточнения вносятся с согласия государств-членов путем принятия различных решений. Такого рода действия следует рассматривать как важный резерв повышения эффективности деятельности региональных авиационных организаций.

В свою очередь, для понимания компетенции РАО вообще и «подразумеваемой» в частности нуждается в пояснении понятие «полномочие международной организации». Этот вопрос, к сожалению, обходится молчанием в юридической литературе, посвященной проблемам деятельности международных межправительственных организаций. Обычно в ней говорится о том, что полномочия присущи каждой международной организации, образуют суть ее компетенции. При этом практически не делается попыток объяснить, что следует понимать под «полномочиями международной организации».

В нашем представлении следует различать виды полномочий, которые осуществляют международные организации. Это нормативно-регулирующие, оперативные, контрольно-наблюдательные, структурно-организационные и т.п. Они дублируются с функциями международных организаций, что является делом естественным и логичным. Осуществление функций объективно требует наделения международной организацией соответствующими полномочиями. Иначе Цели и задачи, ради достижения которых создана международная организация, могут остаться благими намерениями. Поэтому функции и полномочия международной организации фактически совпадают, хотя последние, как уже говорилось, могут уточняться под влиянием разных обстоятельств и причин.

Само же понятие «полномочие», на наш взгляд, состоит из двух основополагающих элементов – обязанности международной организации строго выполнять свои функции и права решать надлежащим образом вопросы осуществления таких функций. Соблюдение своих обязанностей во многом зависит от того, как и каким образом международная организация сумеет распорядиться своим правом решать вопросы, связанные с ее практической деятельностью, что диктует необходимость четкого и недвусмысленного понимания сути этого права, применения его в конкретных случаях.

Во-первых, право на решение конкретного вопроса предоставляется для служения и обеспечения функций международной организации. Исходя из этого, должны определяться параметры этого права, его объем и содержание, а также лимиты и ограничения, накладываемые уставом международной организации, ее правилами процедуры.

Во-вторых, право на решение конкретного вопроса является преимущественно коллективным. В процесс принятия решений вовлекаются государства члены международной организации, что характерно для их высшего органа – Ассамблеи, а также для исполнительных органов, других органов международной организации. Именно таким образом происходит принятие решений в региональных авиационных организациях, как и вообще в других любых международных организациях.

Поскольку полномочия предоставляются международным организациям для того, чтобы они служили их интересам, целям и задачам, важно знать границы применения полномочий для решения конкретных дел международной организации. Чтобы их установить, требуется тщательный анализ уставных положений международной организации. Они-то и служат юридической основой определения границ и пределов усмотрения при осуществлении полномочий международной организации.

Разнообразие полномочий международных организаций предопределяет разнообразие форм их применения и реализации. Нормативно-регулирующие полномочия могут выражаться в решениях относительно создания договорных или рекомендательных норм. В частности, ЕКАК за годы своего существования подготовила ряд соглашений по различным вопросам воздушного транспорта. И здесь важно отметить, что полномочия ЕКАК в этой области ограничены именно подготовительной разработкой соглашений. Юридическую силу придают этим соглашениям государства-члены. Аналогичным образом обстоит дело и в практике других РАО.

Все РАО большое значение придают проблеме унификации требований технического и экономического характера, которые должны соблюдаться на региональном воздушном транспорте. Для осуществления этой задачи РАО наделены соответствующими полномочиями, воплощающимися в том, что ими принимаются различного рода рекомендации на этот счет.

Своеобразный характер носят полномочия РАО, занимающихся обслуживанием воздушного движения в пределах воздушного пространства определенного географического региона. Так, согласно Конвенции об АСЕКНЕ, ей предоставлены полномочия, касающиеся: контроля за воздушным движением над территорией государств-членов; управления воздушными судами, находящимися в полете; передачи полетной информации; передачи метеоданных как во время полета, так и при посадке на аэродроме; управления аэронавигационными сооружениями и службами [287].

Другой РАО – КОКЕСНЕ установлены полномочия принимать решения, касающиеся предоставления аэронавигационных средств и служб, предусмотренных региональным планом ИКАО, принятия рекомендаций по унификации национального законодательства, относящегося к воздушной навигации, дачи инструкций командирам воздушных судов,

которые они должны выполнять, поддержания порядка воздушного движения в регионе и т. п. [288]. До 1981г. Евроконтроль располагал значительными полномочиями по обслуживанию воздушного движения над территориями государств-членов, которые Протоколом к Конвенции об Евроконтроле были отменены.

Нельзя не заметить особого характера полномочий этих РАО в отношении командиров воздушных судов. Как явствует из соответствующих положений Уставов АСЕКНЫ и КОКЕСНЫ, командиры воздушных судов должны подчиняться указаниям, поступающим на борт самолета со стороны органов управления воздушным движением, созданными этими организациями. Обычно межправительственные организации не наделяются полномочиями в отношении физических лиц. Однако в данном случае к этому побудила практическая необходимость. Имея в своем распоряжении необходимые органы по обслуживанию воздушного движения, АСЕКНА и КОКЕСНА вряд ли могли бы выполнять эффективно свои функции по контролю и управлению полетами в регионе, если бы при этом командиры воздушных судов государств-членов не выполняли указаний, поступающих от органов ОВД этих организаций. По этой причине им были предоставлены полномочия, необычные в практике деятельности международных организаций.

Оперативные, контрольные, информационные, структурно-организационные и другие полномочия РАО могут воплощаться по-разному – путем принятия решений, рекомендаций, резолюций и, наконец, в предпринятии действий определенного характера. Выбор форм реализации полномочий и в этом случае определяется уставными положениями этих организаций.

Полномочия играют исключительно важную роль в осуществлении целей и задач РАО. Принимаемые в соответствии с ними различные решения и действия позволяют судить об эффективности регионального механизма сотрудничества в рамках авиационных организаций, что прямо зависит от содержания и объема компетенции, которая определена Уставами РАО.

#### 4. Юридическая природа решений региональных авиационных организаций

Как субъекты международного права, региональные авиационные организации представляют собой несuverенные образования, созданные на основе соглашений суверенных государств определенного географического региона. Получив соответствующие права для выполнения предусмотренных уставом обязанностей, эти организации способны самостоятельно выражать свою собственную, относительно автономную независимую волю.

«Относительность автономии воли международных организаций обуславливается, во-первых, тем, что их компетенция основывается на межгосударственном договоре (уставе) и может быть изменена государствами-участниками этого договора, и, во-вторых, тем, что воля международных организаций формируется государствами-членами. Их воля, следовательно, производна от воли этих государств», – пишет Е.Т. Усенко [289]. К сказанному можно добавить, что Международные организации находятся в определенной зависимости от воли государств-членов и потому располагают ограниченной юридической способностью к самостоятельному осуществлению своих прав и обязанностей. Это обстоятельство должно учитываться при анализе правотворческой деятельности международных организаций, принятии ими различных решений юридического характера.

Как это обычно бывает в практике любых международных организаций, чтобы их деятельность могла нормально развиваться по всем направлениям, «предусмотренным в уставе этих организаций, ими принимается комплекс различных решений, в которых

получает выражение их воля. Сами же эти решения принимаются, как об этом говорилось ранее, на основе тех полномочий, которыми наделены по своему уставу международные организации. А они бывают чрезвычайно разнообразными, что прямо зависит от характера и объема функций международной организации. Все это, разумеется, сказывается на характере самих решений международных организаций. Эти решения могут быть выражены в виде резолюции, рекомендации, постановления, консультативного заключения и др. Юридическое значение того или иного решения следует искать в уставе международной организации.

Решения РАО имеют несомненный научный и практический интерес, поскольку дают представление о том, какое юридическое значение им придается в практике государств-членов этих организаций. В частности, для выполнения возложенных на них функций такие РАО, как ЕКАК, АФКАК, КАКАС и ЛАКАК, принимают рекомендации, подлежащие одобрению государствами-членами. Юридическое значение этих рекомендаций можно оценить однозначно: в своем большинстве они носят рекомендательный характер, что дает возможность государствам-членам применять их так, как это им подходит в соответствии с их экономическими, техническими и иными возможностями. Рекомендательный характер некоторых решений РАО предоставляет в большинстве случаев свободу выбора государствам-членам применять или не применять рекомендацию, принятую РАО. Однако поскольку такие решения РАО вырабатываются при самом активном участии государств-членов, с учетом их мнения относительно содержания рекомендации, то, как показывает практика, государства крайне осторожно пользуются своим правом свободы выбора применять или не применять рекомендации РАО. К этому их побуждают разные причины, и не последнюю роль играет осознание государствами целесообразности выполнения рекомендаций, принимаемых РАО в целях реализации уставных задач. Помимо этого, в практике этих организаций встречаются примеры принятия ими дополнительных мер, направленных на выполнение особо важных резолюций, которым придается большое значение. В частности, ЛАКАК приняты специальные резолюции, определяющие порядок применения тех или иных резолюций. В этих резолюциях содержатся конкретные меры, которые должны быть выполнены государствами-членами для того, чтобы реализовать решения, принятые организацией. Такого рода правоприменительные акты содействуют воплощению установок соответствующих резолюций РАО рекомендательного характера. Принятие подобных актов находит все большее распространение в практике деятельности РАО, что говорит о том, что в них эти организации видят действенный инструмент повышения эффективности регионального механизма сотрудничества в области гражданской авиации.

Иногда в отношении некоторых резолюций принимаются решения, повышающие их юридическую значимость путем принятия рекомендаций о целесообразности их ратификации государствами-членами РАО. Например, в 1978 г. Ассамблея ЛАКАК приняла резолюцию АЗ-2 о принципах установления тарифов, которых государства-члены этой организации должны придерживаться в своих двусторонних соглашениях о Воздушном сообщении. Эта резолюция была ратифицирована всеми членами ЛАКАК, и в силу этого ее положения приняли договорный характер [290]. Этот оригинальный метод преобразования рекомендательных норм в договорные следует отнести к важным средствам повышения эффективности действия резолюций РАО. Судя по всему, этот метод будет получать широкое распространение, поскольку позволяет резко усилить результативность решений, принимаемых этими международными организациями.

Уставы некоторых региональных авиационных организаций предусматривают в ряде случаев возможность принятия обязательных решений. В частности, к таковым следует отнести решения АСЕКНЫ, принимаемые квалифицированным большинством

голосов членов Административного совета либо простым большинством голосов. В первом случае этот порядок касается, специальных решений, затрагивающих вопросы финансовых дел организации. Принимаемые простым большинством решения обычно относятся к организационным сторонам деятельности АСЕКНЫ.

Обязательный характер носят решения КОКЕСНЫ, содержащие инструкции для командиров воздушных судов, хотя во всех других случаях ее решения имеют статус рекомендаций.

Таким образом, по своей юридической природе решения РАО в большинстве представляют рекомендательные акты, исполнение которых является добровольным делом государств-членов. РАО принимаются также обязательные решения, но их число строго ограничено и лимитировано.

### **Раздел III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ АВИАЦИОННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ (МНПАО)**

#### **Глава первая. РОЛЬ МНПАО В РАЗВИТИИ СОТРУДНИЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

##### **1. Виды МНПАО**

Международные неправительственные авиационные организации (МНПАО) – одна из форм международного сотрудничества в области гражданской авиации. Эти организации вносят важный вклад в налаживание сотрудничества по многим вопросам, возникающим в связи с деятельностью гражданской авиации на международной арене. Их возникновение и эволюция являются составной частью истории международного воздушного права. На начальном этапе формирования этой отрасли международного права неправительственные организации научного характера, сыграли огромную роль в разработке правовых вопросов использования воздушного пространства в целях осуществления в нем авиационной деятельности [291]. И сейчас МНПАО представляют собой весьма активную и динамично развивающуюся форму организации и координации сотрудничества между национальными организациями в лице авиакомпаний, аэропортов, авиационных ассоциаций и федераций, фирм – изготовителей и эксплуатантов авиационной техники, частными обществами и индивидами. В настоящее время категория МНПАО включает около 40 организаций с очень разнообразной специализацией.

Большое количество МНПАО и разнообразие сфер и характера их деятельности вызывают необходимость их классификации. В этом случае создается возможность объединить их в определенные группы по соответствующим признакам и установить их общие особенности. Однако классификация МНПАО сопряжена со значительными трудностями из-за многих различных критериев, на основе которых она возможна. Ими, в частности, могут быть предмет и масштаб деятельности МНПАО, состав членства (авиакомпания, аэропорты, профессиональные работники гражданской авиации, научно-исследовательские организации и т.п.), функциональная направленность, компетенция и тому подобные признаки.

Кстати говоря, проблема классификации МНПАО имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Уже на первой сессии Ассамблеи ИКАО в 1947г. встал вопрос о том, что организация должна определиться в своих отношениях с частными международными организациями, установить порядок сотрудничества с такими организациями. В результате рассмотрения, этого вопроса была принята резолюция А1-II «Взаимоотношения с частными международными организациями». В ней среди прочего

указаны определенные критерии частных международных организаций, по которым Совет может «вступать в соответствующие соглашения». Во-первых, к таковым отнесены те частные организации, «деятельность которых влияет на деятельность ИКАО или на деятельность которых оказывает влияние» ИКАО. Во-вторых, такие организации должны иметь «широкое и прочно установленное представительство, а также руководящий орган, носящий постоянный характер и состоящий из уполномоченных представителей». В-третьих, цели и задачи подобных организаций должны быть такими, чтобы они не противоречили «общим принципам, заложенным в Конвенции о международной гражданской авиации» [292]. Конечно, указанные критерии имеют недостатки ввиду неясностей, связанных с установлением степени влияния конкретной МНПАО на ИКАО, пониманием «широкого и прочно установленного представительства». Тем не менее они должны учитываться при классификации МНПАО.

Тесная связь конкретной МНПАО с ИКАО является своего рода показателем ее авторитета и влияния в соответствующей области, неправительственного сотрудничества. Таким показателем может служить консультативный статус МНПАО при ИКАО, который ко многому обязывает. В этом случае МНПАО активно привлекается к разработке вопросов, в которых она компетентна и без чьей помощи ИКАО затруднительно их разрешить.

В известном смысле критерий связи МНПАО с ИКАО говорит также о важности предмета и масштабности деятельности неправительственной авиационной организации. Предмет деятельности МНПАО является своеобразным стимулом привлечения к участию в работе организации заинтересованных юридических или физических лиц. Очевидно также, что предают деятельности МНПАО может служить критерием их классификации. Вместе с другими упомянутыми критериями он позволяет различать следующие группы: Международные неправительственные экономические авиационные организации (МНПЭАО), Международные неправительственные эксплуатационно-технические авиационные организации (МНПЭТАО), Международные Профсоюзные авиационные организации (МНППАО), Международные научные авиационные организации (МНПНАО). Существуют также отдельные неправительственные авиационные организации, специализирующиеся в области воздушного страхования, авиационного спорта и туризма, авиационной медицины и т. п., которые в силу своей специфики не могут быть отнесены к упомянутым группам.

Группу МНПЭАО возглавляет Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), которая объединяет авиакомпании, выполняющие регулярные коммерческие перевозки на пяти континентах мира. К ней также следует отнести региональные МНПЭАО: Ассоциацию европейских авиакомпаний (АБА), Ассоциацию африканских авиакомпаний (АФРАА), Организацию арабских авиаперевозчиков (ААКО), Международную ассоциацию латиноамериканских авиакомпаний (АИТАЛ), Ассоциацию восточных авиакомпаний (ОАА) и Ассоциацию авиакомпаний Тихого океана (АСПА). В 70-е годы были созданы неправительственные организации для защиты интересов чартерных авиаперевозчиков: Международная ассоциация воздушных перевозчиков (ИАКА), Ассоциация воздушных чартерных перевозчиков (АККА), Ассоциация авиакомпаний Европейского сообщества (АСЕ).

Организации, объединяющие международные аэропорты, образуют группу МНПЭТАО. В задачи этих организаций входит развитие сотрудничества между аэропортами всех стран мира и их эксплуатантами, содействие решению различных проблем деятельности аэропортов и их прогрессу, защита их интересов на международной арене. К таким организациям относятся: Международная ассоциация гражданских аэропортов (ИКАА), Международный совет эксплуатантов аэропортов (АОСИ), Координационный совет ассоциаций аэропортов (ААКК) и региональная Ассоциация



западноевропейских аэропортов (ВЕАА), а также Международное общество авиационной электросвязи (СИТА).

Группа МНПАО включает 10 организаций, созданных для защиты профессиональных и социальных интересов различных категорий служащих гражданской авиации. Среди них главную роль играют Международная федерация ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА) и Международная федерация ассоциаций авиационных диспетчеров (ИФАТКА).

Наконец, группа МНПАО насчитывает около 10 организаций, которые занимаются исследованиями экономических, технических, медицинских, юридических и других проблем воздушного транспорта и аэронавигации.

В этой группе важное место занимает Институт воздушного транспорта (ИГА) и Международная федерация аэронавтики (ФАИ).

Помимо упомянутых МНПАО, существуют также другие организации, играющие заметную роль в развитии сотрудничества в узкоспециальных вопросах гражданской авиации. К ним следует отнести Международный союз авиационных страховщиков (ИЮАИ), Международный совет ассоциаций владельцев самолетов и пилотов (ИАОПА) и др. [293].

## 2. Основные направления деятельности МНПАО

Многообразие неправительственных авиационных организаций предопределяет разнообразие целей и задач, определяющих основные направления деятельности этих организаций. Однако проведенная ранее классификация МНПАО, показывает, что в рамках определенной группы обнаруживается известная общность, схожесть целей и задач данной группы МНПАО. Все это дает основание ограничиться показом основных направлений международной деятельности только некоторых МНПАО, занимающих главное место в своей группе.

Так, группу МНПЭАО возглавляет ИАТА, объединяющая 135 авиакомпаний. К настоящему времени ИАТА превратилась в организацию, являющуюся второй по важности после ИКАО всемирной организацией, играющей важную роль в организации и координации экономического сотрудничества на международном воздушном транспорте. Основные цели и задачи ИАТА сформулированы в ст. III ее Устава следующим образом: содействовать развитию безопасного, регулярного и экономичного воздушного транспорта в интересах народов мира, поощрять авиационную коммерческую деятельность и изучать связанные с этим проблемы; обеспечивать развитие сотрудничества между авиатранспортными предприятиями, принимающими прямое или косвенное участие в международных воздушных сообщениях; сотрудничать с Международной организацией гражданской авиации и другими международными организациями [294].

Осуществляя эти цели и задачи, ИАТА ведет активную деятельность на основе специально разработанного «стратегического плана» развития, пересматриваемого раз в три года. В этом плане предусматриваются меры по выправлению финансового положения авиакомпаний путем совместных действий всех членов ИАТА, проведению мероприятий технического, коммерческого, финансового и иного характера. В технической области ИАТА проводит большую работу по оптимизации маршрутов и сокращению дальности полетов, улучшению системы управления воздушным движением и эшелонирования полетов, а также повышению уровня безопасности полетов и тренировки летного персонала. Эти меры дают большой экономический эффект. Например, сокращение

маршрутов полета по международным авиалиниям оборачивается большой экономией топлива.

В области авиаперевозок и эксплуатации аэропортов ИАТА разрабатывает и предлагает для внедрения специальные процедуры обслуживания пассажиров и обработки багажа, грузов и почты и проводит значительную работу по автоматизации и стандартизации эксплуатационной деятельности аэропортов, сокращению размеров ставок и сборов за пользование аэропортами и аэронавигационным оборудованием на маршрутах.

В коммерческой области ИАТА содействуют развитию многостороннего коммерческого сотрудничества между авиакомпаниями, разработке программ деятельности генеральных агентов авиакомпаний, а также предлагает меры по организации контроля за продажей авиабилетов. Благодаря усилиям ИАТА внедрена специальная банковская система расчетов с агентами для упрощения продажи авиабилетов, отчетности и перевода денег, которая охватывает около 9 тыс. агентов и обрабатывает 30 млн стандартных перевозочных документов на сумму свыше 9 млрд долл. Эта система упрощает расчеты и увеличивает наличные кассовые поступления, сокращает административные расходы, позволяет сконцентрировать ресурсы по активизации рынков. С 1981 г. ИАТА проводит «программу наблюдения за применением тарифов», направленную на сокращение незаконных скидок с тарифов и выплат агентам, из-за которых авиакомпании мира теряют ежегодно около 500 млн долл.

Для упрощения взаиморасчетов между авиакомпаниями и расширения финансовой деятельности ИАТА создала центр расчетов – Клиринговую палату, которая осуществляет взаиморасчеты между авиакомпаниями. Участие в этой многосторонней системе расчетов – дело добровольное и доступное для всех авиакомпаний, как членов ИАТА, так и не являющихся членами ассоциации. Система расчетов дает авиакомпаниям большие преимущества: она сокращает административные расходы при международных расходах, защищает от последствий девальвации отдельных валют, ускоряет расчеты и получение денег, уменьшает возможности задержек и ограничений при переводе различных видов валюты и др.

ИАТА прикладывает много усилий к снижению все возрастающей стоимости авиационного страхования, проводит линию освобождения от налогов на взаимной основе и двойного налогообложения. В целях координации рациональной структуры пассажирских и грузовых авиатарифов ИАТА проводит политику упрощения и внедрения более гибкой тарифной системы, применяемой на рынке авиаперевозок, в первую очередь на наиболее загруженных маршрутах.

Приведенные примеры показывают, что ИАТА проводит большую и важную работу по развитию неправительственного сотрудничества в области международного воздушного транспорта [295]. Масштабы ее деятельности таковы, что она стала второй после ИКАО международной организацией, влияющей на работу гражданской авиации всех стран мира. Учитывая роль и значение ИАТА, ИКАО широко привлекает эту организацию для разработки насущных экономических проблем международного воздушного транспорта. Об авторитете ИАТА свидетельствует тот факт, что она имеет консультативный статус не только при ИКАО, но и при ЭКОСОС.

Так же как для межправительственного авиационного сотрудничества, для неправительственного авиационного сотрудничества характерны тенденции регионализма. Они проявляются в том, что авиакомпании стран Европы, Африки, Латинской Америки и Арабского Востока объединяются в региональные ассоциации. Эти организации в своей деятельности ориентированы на решение региональных проблем воздушного транспорта.

Как правило, все они тесно сотрудничают со своими межправительственными региональными организациями, что дает основание рассматривать их в качестве проводников и исполнителей различных решений и рекомендаций международных межправительственных региональных авиационных организаций (ММПРАО). Естественно, что это накладывает отпечаток на характер деятельности региональных неправительственных авиационных организаций. Однако это не означает, что они не имеют своих задач, занимаются только проведением линии ММПРАО.

Например, Ассоциация европейских авиакомпаний (АЕА) осуществляет координацию коммерческой, технической и административной политики авиакомпаний стран-членов ЕААК, совершенствует осуществление коммерческих авиаперевозок в этих странах в интересах авиакомпаний-членов АЕА. В этих целях организация проводит мероприятия, направленные на установление единой системы расписания и улучшения сети авиалиний внутри Европы, внедряет системы контроля над регулярными авиаперевозками, осуществляет стандартизацию методов и форм обслуживания на однотипных самолетах, содействует обмену информацией между авиакомпаниями и т.п.

Что касается основных направлений деятельности ассоциаций авиакомпаний развивающихся стран – Ассоциации африканских авиакомпаний (АФРАА), Организации арабских авиаперевозчиков (ААКО), Международной ассоциации латиноамериканских авиакомпаний (АИТАЛ), Ассоциации восточных авиакомпаний (ОАА), Ассоциации авиакомпаний Тихого океана (АСПА), то для всех них характерно одно – защита интересов авиакомпаний, являющихся членами этих организаций. Региональный протекционизм – вот что, по существу, определяет содержание деятельности неправительственных региональных авиационных организаций [296].

Составной частью международной аэронавигации являются международные аэропорты – технически сложные и крайне дорогостоящие комплексы. Содержание аэропортов обходится очень дорого, и зачастую получаемых доходов недостаточно для покрытия расходов по их эксплуатации. Все это побуждает администрацию аэропортов вести постоянные поиски улучшения их технического и финансового состояния. В свою очередь, это стимулирует международное сотрудничество между аэропортами, обслуживающими международные воздушные сообщения. Эти обстоятельства привели к возникновению Международной ассоциации гражданских аэропортов (ИКАА), Международного союза эксплуатантов аэропортов (АОСИ), Ассоциации западноевропейских аэропортов (ВЕАА) и Координационного совета ассоциаций аэропортов (ААКК), в рамках которых сотрудничают аэропорты мира.

Эти организации имеют до определенной степени общность целей, хотя, разумеется, добиваются их своими путями: это налаживание тесного сотрудничества с авиакомпаниями – изготовителями самолетов и аэронавигационного оборудования, содействие развитию гражданских аэропортов в интересах воздушного транспорта всех стран мира, расширение научных исследований и практической деятельности, направленной на решение технических и экономических проблем аэропортов, содействующих их прогрессу, выработка общей политики и координация совместных действий по защите своих интересов на международной арене. Конечно, каждая из упомянутых организаций, несмотря на общность целей, осуществляет их по-своему, что в конечном итоге способствует выполнению общих целей.

Для этого ИКАА, членами которой являются 212 аэропортов различных стран мира, содействует налаживанию контактов между администрациями гражданских аэропортов, собирает и распространяет документацию в стандартизированной и систематизированной форме среди своих членов по вопросам, вызывающим общий интерес, обеспечивает информационное обслуживание и проводит исследования для

своих членов, а также публикует и распространяет результаты исследований в интересах всех членов ассоциации.

В свою очередь, АОСИ занимается разработкой технических, экономических, политических и управленческих проблем, с которыми сталкиваются служащие аэропортов во всем мире, распространением политической и технической информации среди государств, национальных и международных организаций, помогающей им в поиске приемлемых решений в отношении аэропортов, решением проблем окружающей среды, системного авиатранспортного планирования, использования аэропортов, упрощения формальностей и т.п. Совсем другие задачи стоят перед ААКК, основанной в 1970г. для координации совместных действий с АОСИ и ВЕАА и защиты своих интересов на международной арене. Эта организация разрабатывает и проводит согласованную общемировую политику в области аэропортов, отстаивает свои интересы в ИКАО, ИАТА, ИФАЛПА и других международных организациях гражданской авиации при решении ими проблем, связанных с развитием и эксплуатацией гражданских аэропортов.

Весьма важную деятельность, полезную и необходимую для гражданской авиации, осуществляет СИТА – Международное общество авиационной электросвязи. Эта организация проводит в мировом масштабе обмен информацией, касающейся оперативных, технических, коммерческих, административных вопросов воздушного транспорта, а также обеспечивает быструю передачу данных о движении воздушных судов и безопасности полетов по имеющейся в ее распоряжении сети электросвязи. Услугами СИТА пользуются 272 авиакомпании практически всех стран мира и около 16 тыс. агентств авиакомпаний, расположенных в 1027 городах. В настоящее время СИТА является незаменимым инструментом международного сотрудничества международных авиакомпаний, помогающим значительно снижать свои эксплуатационные расходы и предоставляющим своим клиентам различные виды обслуживания. В частности, предоставляемая СИТА информация о тарифах дает возможность авиакомпаниям определить наилучший тариф для избранного маршрута на основе действующей мильной системы ИАТА с учетом специальных тарифов и различных ограничений любому пользователю ее услуг. Затребованная информация передается через сеть СИТА в течение нескольких секунд в офис авиакомпании, расположенной в любой части света.

Из числа международных профсоюзных организаций гражданской авиации наиболее авторитетными являются ИФАЛПА и ИФАТКА. Первая занимается координацией деятельности ассоциаций линейных пилотов по техническим и профессиональным вопросам, оказывает содействие развитию безопасного и регулярного воздушного транспорта, защищает интересы пилотов-профессионалов авиакомпаний и права индивидуальных и коллективных членов, содействует разработке и проведению в жизнь законов, направленных на усиление безопасности условий труда пилотов, содействует обмену технической информацией между ассоциациями для повышения профессионального уровня пилотов. Деятельность второй направлена на содействие безопасности, эффективности и регулярности международных воздушных сообщений, разработке безопасных и надежных систем обслуживания воздушного движения, на поддержание высокого уровня знаний и профессиональной подготовленности диспетчеров воздушного движения, а также защиту интересов авиадиспетчеров.

Что касается международных научных, исследовательских и прочих авиационных организаций, то среди них имеются свои авторитеты. Так, ИТА, насчитывающая около 400 членов, занимается научной разработкой экономических, политических и правовых проблем международного воздушного транспорта. Международный союз авиационных страховщиков (ИЮАИ), членами которого являются национальные страховые компании, содействует установлению контактов между страховыми компаниями, оказывает им помощь, предоставляет информацию и консультации своим членам по различным

профессиональным вопросам. Цель ФАИ – содействовать всеми возможными средствами прогрессу и развитию международной авиации и аэронавтики, в том числе воздушного спорта, частной авиации, туризма. Для этого ФАИ утверждает международные правила, обязательные для соблюдения во время летных соревнований, регистрирует мировые рекорды в области пилотирования, парашютного спорта и т.п.

Но несмотря на совершенно различный и многообразный характер основных направлений деятельности указанных МНПАО, среди них наибольшее значение придается развитию информационных и исследовательских функций. Информационная деятельность МНПАО весьма многоаспектна и охватывает самые разнообразные стороны функционирования этих организаций. Ее важность заключается в том, что она служит средством выполнения целей и задач конкретной МНПАО, основой проведения различных политических, экономических, технических, правовых и иных мероприятий. Все говорит за то, что подобная деятельность является приоритетной для многих МНПАО.

Аналогичную оценку можно дать исследовательскому направлению деятельности МНПАО. Благодаря исследованиям эти организации получают результаты, нередко дающие толчок для предпринятия МНПАО различных практических действий.

### 3. Организационный механизм деятельности МНПАО

При создании МНПАО их учредители предусматривают в уставе этих организаций положения, определяющие порядок членства, структуру, функции и компетенцию органов, порядок принятия решений и т.п. Как правило, если только законами государства не предусмотрено иное, все эти вопросы решаются учредителями конкретной МНПАО по своему усмотрению.

Прежде всего в основе деятельности этих организаций лежат принципы добровольности, публичности и гласности. Принцип добровольности касается, конечно, в первую очередь членства в МНПАО. Добровольность союза членов МНПАО – основа создания подобных организаций. Однако принцип добровольности не сводится только к вопросу членства. Он охватывает также участие или неучастие членов в органах конкретной организации, их участие или неучастие в различных мероприятиях, проводимых по линии МНПАО, соблюдение или несоблюдение принятых решений и т. д. Другими словами, принцип добровольности заключается в свободе выбора для членов МНПАО в отношении целого ряда мероприятий и решений, предпринятых организацией.

Принцип публичности означает прежде всего открытость неправительственной организации для вступления в нее любых членов на недискриминационной основе. Действию этого принципа распространяется также на работу органов МНПАО и проводимые ими международные мероприятия – конференции, симпозиумы, выставки и т.п.

Что касается принципа гласности, то его направленность носит двоякий характер. Популяризация деятельности МНПАО обеспечивается за счет гласности деятельности таких организаций, которая обеспечивается в разных организационных формах и методах при осуществлении ими своих информационных функций. С одной стороны, гласность имеет внутренний аспект, т. е. она обеспечивает демократичные и справедливые формы общения между членами МНПАО, поддерживает на надлежащем уровне их информированность о том, как ведутся дела организации, а с другой – гласность имеет международный аспект, поскольку является эффективным средством выражения общественного мнения, а следовательно, укрепления режима международной законности и правопорядка в области международной гражданской авиации.

Конечно, помимо упомянутых принципов, важное значение для деятельности МНПАО имеет соблюдение принципа равенства, справедливого географического представительства.

Сказанное не означает, что указанные общие принципы организационной деятельности применяются однообразно в практике МНПАО. Все они имеют как общие, так и специфические черты, что отражается на вопросах членства, структуры, компетенции и т. п. этих организаций.

В частности, имеются примеры дифференцированного подхода к членству в некоторых МНПАО. Например, ИАТА открыта для всех авиакомпаний, зарегистрированных в государствах. Однако одни из них – это те, что выполняют регулярные перевозки, – зачисляются в действительные члены, а другие, которые осуществляют перевозки только по внутренним линиям, становятся ассоциированными членами. В силу этого возникает существенная разница в правах и обязанностях между этими членами. Ассоциированные члены не имеют права голоса и могут присутствовать на заседаниях некоторых рабочих органов, специально предназначенных для обсуждения проблем, касающихся как действительных, так и ассоциированных членов. На первый взгляд это может быть расценено как пример отступления от принципа равенства со всеми отсюда вытекающими последствиями. Однако следует напомнить, что главная цель ИАТА – поддержание порядка в области международных, а не внутренних авиаперевозок. Отсюда и проистекает деление на действительных и ассоциированных членов и приоритет в правах первых, в интересах которых и была, по сути дела, создана ИАТА [297]. Подобный пример – не единственный в практике МНПАО.

Члены ИКАА подразделяются на три категории: действительными членами могут стать гражданские аэропорты всех стран независимо от их правового статуса, ассоциированными – организации, занимающиеся общими вопросами по проектированию, управлению и эксплуатации аэропортов, почетными – лица, внесшие крупный вклад в деятельность ИКАА или гражданских аэропортов вообще [298]. Кандидаты, желающие вступить в члены ассоциации, должны быть рекомендованы двумя действительными членами ИКАА.

Остальные МНПАО дифференциации членства в своих уставах не предусматривают. Вопросы членства в них решаются в обычном, традиционном порядке.

Успех деятельности МНПАО во многом зависит от того, насколько ее внутреннее построение приспособлено для осуществления целей и задач, поставленных перед организацией. В целом структурная композиция многих МНПАО совпадает. Все они располагают высшими органами, исполнительными органами, постоянными или временными органами, секретариатом и другими необходимыми для выполнения своих задач органами. Однако четкие различия проявляются в объеме и компетенции органов МНПАО, обусловленных масштабом деятельности и характером специализации конкретной организации.

Для высших органов МНПАО характерно рассмотрение вопросов, связанных с обсуждением выполнения программ деятельности, принятием решений и резолюций, новых членов, утверждением бюджетов и отчетов подотчетных им органов, решением вопросов внутренней жизни и т.п. По сути дела, эти органы подводят итоги деятельности организации за определенный период, намечают дальнейшую программу действий, принимают решения, касающиеся всех сторон деятельности организации, и предпринимают другие действия, необходимые для выполнения возложенных на них функций.

Совсем иной характер носят функции исполнительных органов МНПАО.

В основном они имеют оперативно-контрольный и организационный характер, целиком связаны с текущей деятельностью организации. Именно эти органы осуществляют общее руководство и контроль за деятельностью организации, занимаются разработкой политики и программы деятельности организации, выполняют решения высшего органа, руководят деятельностью подчиненных им постоянных и временных органов.

Что касается постоянных органов МНПАО, то они выполняют главным образом вспомогательные функции, т.е. проводят исследования экономических, технических, правовых и иных вопросов, относящихся к деятельности международной гражданской авиации, подготавливают проекты различных решений по вышеуказанным вопросам.

Организационный механизм МНПАО во многом совпадает с тем, что направляет деятельность межправительственных авиационных организаций. Однако поскольку он предназначен для приведения в действие неправительственного сотрудничества в рамках неправительственной организации, то естественно, что этот механизм имеет свою специфику. Он основывается не на правовых, а на социальных нормах.

#### 4. Особенности функционирования МНПАО

Деятельность МНПАО по налаживанию сотрудничества в области международной гражданской авиации показывает, что они оказывают серьезное влияние на решение различных проблем обеспечения безопасности международных воздушных коммуникаций.

Повышение значения неправительственных авиационных организаций является наглядным подтверждением того, что «неправительственные организации и т.д. оказывают влияние на процессы, происходящие в международной системе, воздействуя не только на правительства государств, на их поведение в международной системе, но и непосредственно на международные организации как системы и подсистемы международной системы» [299].

Анализ функций МНПАО позволяет проследить механизм воздействия этих организаций на мировую политику в области гражданской авиации, так как МНПАО являются одним из институтов формирования мирового общественного мнения в отношении создания эффективных и безопасных условий осуществления международных воздушных коммуникаций. В частности, в 1983г. группа специалистов ИАТА и ИФАЛПА ознакомилась с состоянием оборудования аэропортов Нигерии в связи с жалобами со стороны крупных авиакомпаний, самолеты которых совершают полеты в эту страну. В заключении специалистов было указано, что система поиска и спасения, имеющаяся в аэропортах Нигерии, не отвечает международным требованиям, неудовлетворительна охрана самолетов и грузов, несовершенны навигационные и светотехнические средства. Если положение не будет исправлено, отмечалось в заключении, пилоты ИФАЛПА могут объявить бойкот нигерийских аэропортов [300].

Каковы же особенности международных авиационных отношений, участниками которых могут быть МНПАО? Международные авиационные отношения – понятие комплексное, и оно характеризует отношения разного порядка. Одни из них складываются между государствами, другие – между юридическими и физическими лицами, а также неправительственными организациями. Богатая практика неправительственных воздушных связей, специфика МНПАО, особенности форм и методов их деятельности дают все основания для выделения немежгосударственных авиационных отношений, в которые, помимо юридических и физических лиц, вступают МНПАО.

Немежгосударственные международные авиационные отношения, участником которых являются МНПАО, имеют свои особенности. С точки зрения их предметной характеристики они представляют собой отношения политические, экономические, научные и др. Например, деятельность ИАТА направлена на решение экономических проблем международного воздушного транспорта, ИТА – на проведение научных исследований экономических, юридических и политических вопросов гражданской авиации, ФАИ – на содействие развитию авиационного спорта. Действия, предпринимаемые этими и другими МНПАО, прямо сказываются на соответствующих областях немежгосударственных авиационных отношений.

МНПАО характеризуются также широтой и многообразием объектов и целей своей международной деятельности. Одним из важных слагаемых успешной деятельности МНПАО является массовость участия в их функционировании. В частности, ИАТА в настоящее время объединяет 135 коммерческих авиакомпаний из 100 стран мира. Членами ИФАЛПА являются ассоциации 64 стран, представляющих 60 тыс. пилотов. ИТА насчитывает около 400 членов, в том числе национальные организации из 72 государств и 23 международных организаций. Конечно, массовость присуща не всем МНПАО, а только некоторой части из них. Тем не менее массовость определяет успех мероприятий МНПАО, которые не имеют, как правило, обязательного характера и, базируясь на общности целей и интересов своих членов, добровольности и общественной самодеятельности, она служит гарантом реальности и эффективности многих важных международных акций, проводимых МНПАО.

К числу особенностей МНПАО следует отнести характер членства. Среди них можно встретить авиакомпании, аэропорты, профсоюзы, научные организации и учреждения, фирмы – изготовители воздушных судов, страховые компании и т.п. Каждая МНПАО, выступая на международной арене, ставит определенные задачи, организует и направляет деятельность своих членов на достижение этих целей. Кроме того, участие в сотрудничестве с ИКАО и другими межправительственными организациями, представительство на международных форумах и конференциях вообще немислимы без волеизъявления членов МНПАО. На международной арене воля МНПАО может воплощаться в рекомендации, заявлении, призыве и т.д.

Своеобразие немежгосударственных авиационных отношений, участником которых выступают МНПАО, проявляется также в том, что они регулируются, как правило, не юридическими, а социальными нормами, создаваемыми самими МНПАО, а также организационными, моральными и другими нормами. Следует также учитывать определенное регулирующее воздействие на деятельность этих организаций норм международного воздушного права.

Выполнение МНПАО своих функций приводит к возникновению определенных отношений между ними и государствами. Эти отношения регулируются специальными законами, определяющими правовое положение МНПАО в стране пребывания. В результате процесс взаимоотношений между МНПАО и государством пребывания протекает в рамках взаимных прав и обязанностей, вытекающих из необходимости придерживаться соответствующих правил осуществления деятельности МНПАО на территории данного государства, из некоторых надзорных функций государственных органов за соблюдением этих правил и т.д. В этом случае МНПАО выступают в качестве субъектов внутригосударственного права. Это подтверждает вывод, сделанный в советской юридической литературе, что «МНПО не являются субъектами международного права. Они – субъекты национального права» [301]. Например, правовой статус ИАТА определяется канадским законодательством, поскольку она зарегистрирована в Канаде в 1945 г.



Однако на международной арене МНПАО выступают, как правило, в качестве субъектов немеждоударственных авиационных отношений, что дает им право выражать и отстаивать интересы своих членов в области международной гражданской авиации, чья воля и заинтересованность наполняют конкретным содержанием всю деятельность этих организаций и определяют их основные направления.

Практика ИКАО знает частые случаи совместной разработки с МНПАО различных вопросов международной аэронавигации и международного воздушного транспорта в Аэронавигационной комиссии и Авиатранспортном комитете. Далеко не редкость, когда МНПАО поддерживают непосредственные контакты с официальными представителями зарубежных стран, ведут переговоры и беседы, организуют двусторонние встречи и т.п. Поэтому не случайно в одной из своих резолюций Ассамблея ИКАО отметила, что «существует ряд частных международных организаций, деятельность которых влияет на деятельность ИКАО», и предусмотрела возможность вступления с ними «в соответствующие соглашения» и осуществления с ними сотрудничества в форме обмена информацией и документацией и взаимного представительства и участия в работе технических совещаний или рабочих групп [302].

Одной из форм участия ИАТА в разработке актуальных проблем международного воздушного транспорта вместе с ИКАО является представление на рассмотрение Ассамблее или Совету ИКАО рабочих документов, в которых Ассамблее предлагается принять соответствующие меры. Так, на Двадцать шестой сессии Ассамблеи ИАТА представила документ о пагубных последствиях одностороннего применения национальных законов о конкуренции и предложила Ассамблее одобрить рекомендацию АТС/3 о том, что применение таких законов должно соответствовать двусторонним и многосторонним обязательствам. «Авиакомпании ИАТА считают, что национальные законы о конкуренции не должны применяться к международной авиации, если такое применение прямо не согласуется с двусторонними и многосторонними обязательствами и требованиями». Применение внутренних законов и конкуренции к системе воздушного транспорта затрудняет или препятствует сотрудничеству авиакомпаний, которое явно предусматривается в большинстве двусторонних межправительственных соглашений. Оно создает атмосферу неопределенности для авиакомпаний, которая затрудняет сотрудничество. Такая неопределенность проявляется не только в тех странах, где эти законы применяются, но также и в сфере совместной деятельности во всемирном масштабе. При одностороннем применении этих законов сами авиакомпании подвергаются опасности быть вовлеченными в дорогостоящие и затяжные правовые процессы, в результате чего пассажиры и грузоотправители лишаются преимуществ таких кооперативных систем, как многосторонняя система «интерлайн» [303].

Координационный совет ассоциаций аэропортов тесно сотрудничает с ИКАО и другими международными организациями. В 1986 г. КСАА участвовала в работе созданной ИКАО Специальной группы экспертов по безопасности, которой поручен пересмотр Приложения 17, в ряде региональных семинаров ИКАО безопасности, представлена в Комитете ИКАО по незаконному вмешательству. КСАА участвует также в работе Группы экспертов по авиационной безопасности [304]. ИФАЛПА практикует представление рабочих документов в ИКАО, содержащих рекомендации определенного характера.

Такого рода сотрудничество между ММПО и МНПО поощряется современным международным правом. В соответствии со ст.71 Устава ООН неправительственные организации могут быть привлечены для реализации мероприятий по линии Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) и вступать в отношения, которые основаны на Уставе ООН и, следовательно, урегулированы нормами международного права. Таким образом, МНПО могут испытывать на себе регулирующее воздействие международного права. То же самое можно сказать и в отношении МНПДР. Правда,

Чикагская конвенция 1944г. не содержит никаких прямых указаний на их счет. В известной степени этот пробел заполнила резолюция Ассамблеи ИКАО А1-11 «Взаимоотношения с частными международными организациями».

Таким образом, в отдельных случаях МНПАО могут быть участниками международных правоотношений. Однако известно, что эти организации не обладают качествами субъекта международного права. В этой связи возникает вопрос об отличии двух понятий «субъект международного права» и «субъект международно-правового отношения». В общей теории права указывается на необходимость различать понятия «субъект права» и «субъект правоотношения» [305]. Как замечает С.С. Алексеев, «субъект права – это лицо, потенциально (вообще) способное быть участником правоотношений. А субъект правоотношений – это реальный участник данных правовых отношений» [306].

На нетождественность понятий «субъект международного права» и «субъект международно-правового отношения» обращается внимание в советской литературе [307].

Деятельность МНПАО показывает, что существуют международно-правовые отношения, участниками которых они выступают. Из этого следует, что понятия «субъект международного права» и «субъект международно-правового отношения» не всегда совпадают и их необходимо различать и разграничивать. Такой подход дает возможность уяснить многие важные стороны международной деятельности и участия в международных правоотношениях некоторых МНПАО, которые не являются субъектами международного права.

Все более повышающаяся роль этих организаций в разрешении международных проблем мирового воздушного транспорта, все более тесные контакты и отношения с ИКАО и другими межправительственными организациями, отдельными государствами, их органами и официальными лицами свидетельствуют о том, что их многие международные мероприятия имеют не только социально-политическое, общественно-моральное, но и международное значение.

В основе возникновения любого международного правоотношения находится юридический факт. Однако при этом следует различать юридические и социальные предпосылки международных правоотношений. Социальные предпосылки – это фактические отношения и связи, возникающие между МНПАО и субъектами международного права и объективно требующие юридического закрепления.

Юридические предпосылки возникновения международных правоотношений находятся в международно-правовых нормах, которые закрепляют за субъектами международного права саму возможность вступления в такие правоотношения. В этих нормах указывается на необходимые условия, при наличии которых участие в правоотношениях становится реальностью. Следовательно, юридические корни участия МНПАО в международных правоотношениях следует искать именно в международно-правовых нормах, которые определяют условия их вступления в подобные правоотношения. Без этого, как правильно отмечается в советской правовой литературе, «были бы невозможны официальные, а в ряде случаев имеющие нормативный характер, отношения МНПО с государствами и ММПО» [308].

Однако с точки зрения общей теории права невозможно такое положение, чтобы субъектом правоотношения было лицо, не являющееся субъектом права, под которым понимается лицо, участвующее или могущее участвовать в правоотношении. В свою очередь, это говорит о том, что для выявления всех качеств субъекта международного права и субъекта международного правоотношения и определения признаков этих понятий необходимо искать другие подходы, поскольку указанные выше положения

общей теории явно недостаточны для выяснения различий между понятиями «субъект международного права» и «субъект международного правоотношения».

По нашему мнению, самое главное, что характеризует субъект международного права, – это его нормотворческие функции, его возможность создавать правила поведения, международно-правовые нормы. На этом фоне очевидно, что не все участники международного правоотношения обладают такими свойствами. Только государства и межправительственные организации способны создавать нормы международного права. Только от них зависит включение в эти нормы условий, открывающих путь для участия в международных правоотношениях несубъектам международного права, замечает болгарский юрист С. Пашовски [309]. Именно в этом состоит, на наш взгляд, специфика международного права и понятия «субъект международного права». По этой причине субъекты международного права занимают особое положение среди субъектов международного правоотношения, не являющихся субъектами международного права. Как отмечается в советской литературе, «как участники конкретных правоотношений МНПО равны со своими контрагентами, что отнюдь не означает тождественности этих организаций полноправным субъектам международного права – государствам и ММПО. Такая правоспособность носит вторичный характер, однако отрицать ее – значит игнорировать факты» [310].

Подводя итоги сказанному, можно сделать вывод о том, что в процессе своей международной деятельности некоторые МНПО могут вступать в отношения, урегулированные международно-правовыми нормами, и приобретать соответствующие права и обязанности. Однако из этого отнюдь не следует, что они становятся субъектами международного права, превращаются в субъектов, создания норм международного права.

Участие МНПО в международных правоотношениях отличается рядом специфических особенностей.

В международно-правовых отношениях МНПО выступают от своего имени.

Участие МНПО в международных правоотношениях зависит от усмотрения субъектов международного права. Для этих организаций эти отношения имеют производный, вторичный характер. Поэтому МНПО могут быть участниками строго определенных международных правоотношений.

Наконец, участвуя в международно-правовых отношениях, МНПО обладают специальной правоспособностью, носящей нередко специфический характер из-за связанности с какой-нибудь конкретной ситуацией. Это правоспособность возникает и прекращается, как правило, по воле субъектов международного права.

#### **СНОСКИ:**

[1]. См. подробнее: Грабарь В. Э. История воздушного права// Вопросы воздушного права. М., 1927. Вып. I. С.48-49.

[2]. Лахтин В.Л. Международный юридический комитет// Там же. С.256-259.

[3]. См.: Международная конвенция воздушных передвижений от 13 октября 1919 г. М., 1935. С.17-19.

[4]. СИТЕЖА подготовила проекты унификации правил, касающиеся международной воздушной перевозки, возмещения вреда, причиненного воздушным судном третьим лицам на поверхности, предупредительного ареста воздушного судна, а также помощи и спасания воздушных судов на море, которые были приняты СИДПА последовательно в 1929, 1933 и 1938 гг.

- [5]. Подробнее см.: Международное воздушное право. М., 1980. Кн.1. С.235-238, 241-242; Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М., 1986. С.274-276.
- [6]. См.: Бордунов В.Д. Системные свойства международного воздушного права// Сов. государство и право. 1988. № 7. С.102-109.
- [7]. См.: Шibaева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. С.11-16
- [8]. Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М., 1988. С.132.
- [9]. См.: Усенко Е.Т. Совет Экономической Взаимопомощи - субъект международного права // Советский ежегодник международного права, 1979. М., 1980. С.72.
- [10]. См.: Шibaева Е.А. Указ. соч. С.24.
- [11]. См.: Ушаков Н.А. Указ. соч. С.133.
- [12]. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т.2. С.329.
- [13]. См.: Лукашук И.И. Новое в осуществлении международного права// XXX ежегодное собрание Советской ассоциации международного права. Тез. докл. М., 1987. С.15-20.
- [14]. Подробнее по данному вопросу см.: Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988. С.77-98.
- [15]. См.: Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. С.74-75.
- [16]. Правда. 1987. 17 сент.
- [17]. См. подробнее: Мовчан А.П. Организация Объединенных Наций и международный правопорядок: (К 40-летию ООН)// Советский ежегодник международного права, 1985. М., 1986. С.18.
- [18]. См. подробнее: Мовчан А. П. Укрепление международного правопорядка - курс КПСС и Советского государства// Сов.государство и право. 1986. №6. С.85.
- [19]. См. подробнее: Смирнов Ю. М. Взаимоотношения региональных авиационных организаций с ИКАО (правовая основа, юридические акты)// Советский ежегодник международного права, 1986. С.134-143.
- [20]. См.: Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации. М., 1969. С.12-16; ИКАО Бюллетень. 1986. №3. С.44-45.
- [21]. "Соглашение о транзите при международных воздушных сообщениях", известное как "Соглашение о двух свободах", вступило в силу 30 января 1945 г. В настоящее время его участниками являются 100 государств. "Соглашение о международном воздушном транспорте" широко известно как соглашение о пяти свободах". В нем участвуют 11 государств.
- [22]. См.: ИКАО Бюллетень. 1986. № 4. С.45-46.
- [23]. См.: ИКАО Бюллетень. 1987. № 1. С.44.
- [24]. См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С.365.
- [25]. См.: ICAO Doc.7636 (A10-P/3). P. 46.
- [26]. См.: ICAO Doc.7564 (A9-P/2). P. 55.
- [27]. См.: Евинтов В. И. Многоязычные договоры в современном международном праве. Киев, 1981. С.73-130.

- [28]. Актуальные вопросы международного воздушного права. М., 1973. С.52-54.
- [29]. Константинов Э. Правният статут на международната организация по гражданско въздухоплаване (ИКАО)// Правна мисъл. 1983. № 3. С.22-23.
- [30]. См.: ИКАО Doc.9518.
- [31]. См. подробнее по этому вопросу: Мовчан А.П. О правовом регулировании международных воздушных сообщений// Международное воздушное право. М., 1980. Кн.1. С.3-27; Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М., 1986. С.20-27; Бордунов В.Д. Предмет правового регулирования международных полетов// Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988. С.18-26.
- [32]. См. подробнее: Бобров Р.Л. Основные проблемы теории международного права. М., 1968. С.192-193; Тункин Г.И. Теория международного права. С.168-183; Пушкин Э.А. Понятие основных принципов международного права// Советский ежегодник международного права, 1978. М., 1979. С.72-84.; Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М., 1988. С.55-62.
- [33]. Морозов Г.И. Международные организации: Некоторые вопросы теории. М., 1974. С.110.
- [34]. См.: ICAO Doc.A26-WP/2P210/1/86.
- [35]. См.: ICAO Doc.A26-WP/11. P.16.
- [36]. См.: ICAO Doc.9509. Действующая резолюция Ассамблеи (по состоянию на 10 октября 1986 года). А24-20, IX-3.
- [37]. См. подробнее: Международное право. М., 1982. С.124.
- [38]. Усенко Е.Т. Сотрудничество между государствами// Во имя мира: Международно-правовые проблемы европейской безопасности. М., 1977. С.152.
- [39]. См.: ICAO Doc.9509. Действующая резолюция Ассамблеи. А25-3, I-II.
- [40]. См. подробнее об этом: Международное воздушное право. Кн. 1. С.44-48.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. С.34-41; Ляхов А.Г. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации: Автореф. Дис ... канд. юрид. наук. М., 1986.
- [41]. Бордунов В.Д. Принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации// Всеобъемлющая система международной безопасности и международное право. М., 1987. с.90-95.
- [42]. Даниленко Г. М. Обычай в современном международном праве. М., 1988. С.67.
- [43]. См. подробнее об этом: Международное воздушное право. Кн. I. С.205-210: Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М., 1986. С.91-117.
- [44]. См. подробнее об этих функциях: Балаховский Я. М. Разрешение споров в международном воздушном праве (роль Совета ИКАО)// Советский ежегодник международного права, 1984. М., 1986. С.159-170.
- [45]. Черниченко С.В. Реализация международно-правовых норм, ее предпосылки и результаты//Советский ежегодник международного права, 1980. М., 1981. С.62.
- [46]. См. подробнее: Васильев А.М. Правовые категории: (Методологические аспекты разработки системы категорий теории права). М., 1976. с.174; Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т.1, С.321-324.

- [47]. Черниченко С.В. Указ. соч. С.57.
- [48]. Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С.66
- [49]. См.: ICAO Doc.9509. Действующие резолюции Ассамблеи. Ч.1. С.Т-1.
- [50]. См.: Там же. С.1-8 - 1-11.
- [51]. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. I. С.337.
- [52]. Там же. С.337.
- [53]. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973. С.457.
- [54]. См.: Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С.64; Он же. Эффективность правоприменительных актов. Казань, 1975. С.6.
- [55]. Актуальные вопросы международного воздушного права. М., 1973. С.46.
- [56]. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1986. С.30.
- [57]. Ляхов А.Г. Понятие "международная гражданская авиация"//Советский ежегодник международного права, 1986. М., 1987. С.314
- [58]. См. подробнее: Международное воздушное право. Кн.1. С.128-136.
- [59]. Саттарова Г.С. Компетенция межправительственных организаций: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М.,1987. С.10.
- [60]. Res, A5-5. ICAO Doc.9509. С. 46-47.
- [61]. Res, A26-14. ICAO Doc.9509. С. III-6.
- [62]. ICAO Doc.C-P/8415/8/5/87.
- [63]. ICAO Doc.8900.
- [64]. ICAO Doc.7600/2.
- [65]. ICAO Doc.7669-LC/139/2. Юридический комитет. Конституция. Процедура утверждения проектов конвенции. Правила процедуры.
- [66]. О сущности этой концепции см. подробнее: Тункин Г.И. Теория международного права. С.372-378; Шибаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. С.102.
- [67]. См. подробнее: Крылов Н. Б. Принципы участия государств в системе ООН. М., 1986. С.9-15.
- [68]. ICAO Doc.9443.
- [69]. Ушаков Н.А. Проблемы теории международного права. М., 1988. С.151.
- [70]. См.: Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации. М., 1969. С.40.
- [71]. См.: ICAO Doc.9443. P. 1-35-36.
- [72]. См.: ICAO Doc.9443. P. 1-20.
- [73]. См.: ICAO Doc.7600/2.
- [74]. См.: ICAO Doc.8900.
- [75]. См. подробнее: Международное воздушное право. М., 1980. Кн. I. С.194-197.
- [76]. ICAO Doc.6433.

- [77]. ICAO Doc.9443.
- [78]. Ibid. P. 11-6.
- [79]. ICAO DOC.4557-0/551. P.13-14.
- [80]. ICAO Doc.8849-C/990/3.
- [81]. ICAO Doc.7669-LC/139/2.
- [82]. ICAO Doc.4557-C/551. P.7,9.
- [83]. См. подробнее: Международное воздушное право. Кн. I. С.192-205: Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М., 1986. С.58-74.
- [84]. ICAO Doc.7670.Res, A6-12.
- [85]. ICAO Doc.7559/4. Revision 4. P.6.
- [86]. ICAO Doc.8229-AN/876/6.
- [87]. ICAO Doc.8146-C/930.
- [89]. ICAO Doc.7669-LC/139/2.
- [90]. ICAO Doc.7986-0/915. "Директивы Совета о проведении совещаний ИКАО".
- [91]. ICAO Doc.8143-AN/873/3.
- [92]. ICAO Doc.9443.
- [93]. ICAO Doc.8144-AN/87/4.
- [94]. См. подробнее: Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988. С.203-207.
- [95]. ICAO Doc.9443. P. 11-14.
- [96]. ICAO Doc.7984/4. P.1.
- [97]. ICAO Doc.9551. P. 196.
- [98]. ICAO Doc.7669-LC/139/2.
- [99]. Актуальные проблемы деятельности международных организаций: Теория и практика. М., 1982. С.59.
- [100]. ICAO Doc.WP/8416.
- [101]. ICAO Doc.7669-LC/139/2.
- [102]. ICAO Doc.7984/4.
- [103]. ICAO Doc.9509. P.III-2.
- [104]. ICAO Doc.7600/3.
- [105]. ICAO Doc.7559/4.
- [106]. Ibid. P. 10.
- [107]. Правило 37 "Правил процедуры Совета".
- [108]. Правило 62-64 "Правил процедуры Совета".
- [109]. ICAO Doc.7815-C/900-12.
- [110]. Pepin G. Conseil de l'organisation de l' aviation civile Internationale. Universite, de Bordeaux,1961. P.75-85.

[111]. См. подробнее об этом: Правила процедуры в многосторонней дипломатии. М., 1986. С.33-43.

[112]. ICAO Doc.8143-AN/873/3.

[113]. См.: Черниченко С.В. Юридическая природа внутреннего права международных организаций// Советский ежегодник международного права, 1971. М., 1973.

[114]. См.: Морозов Г.И. Международные организации: Некоторые вопросы теории. М., 1974. С.262-269.

[115]. См.: Токарева П.А. Нормативные акты, определяющие юридический статус и регулирующие деятельность СЭВ// Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы. М., 1975. С.79-86.

32. См.: Моравецкий В. Функции международной организации. ГЛ. , 1976. С.164-170.

[116]. См.: Маргиев В.И. К вопросу о юридической природе внутреннего права международных организаций// Советский ежегодник международного права, 1980. М., 1981. С.99-109.

[117]. Pallieri B. Le droit interne des organisations intenationales// Eecueil des Cours. 1969. Vol. 127. № 11. P.21.

[118]. Мовчан А. П. Организация Объединенных Наций и международный правопорядок: (К 40-летию ООН)// Советский ежегодник международного права, 1985. М., 1986. С.25.

[119]. ICAO Doc.9443. Часть II. Аэронавигация. Добавление "А".

[120]. ICAO Doc.8143-AN/873/3. В.1.1.

[121]. См.: Ibid. 2.1.4.

[122]. См.: Ibid. 2.1.2.

[123]. Ibid. 2.1.4, П. «b».

[124]. См.: Ibid. 3.1, 3.2.

[125]. См.: ICAO Doc.8144-AN/874/4 1.1.1.1.2.

[126]. См.: ICAODoc.7030/2.

[127]. См.: Верещагин А.Н. Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве//Советский ежегодник международного права, 1971, М., 1973. С.252-258; Шибаева Е.А. Специализированные учреждения ООН. М., 1966. С.104-105.

[128]. См.: Buergenthal T. Law-Making in international civil aviation. N. X. , 1969. P. 57.

[129]. См.: Man in A. l'organisation de l'aviation civile intenationale. P. , 1970. P. 63.

[130]. См.: Моравецкий В. Функции международной организации. М., 1976. С.157.

[131]. См.: Малеев Ю.Н. Регламенты международных авиационных организаций// Международное воздушное право. М., 1980. Кн. I. С.90.

[132]. См.: Васильев Н. И. Международные авиационные регламенты: юридическая природа и практическое применение: Автореф. Дис .... канд. юрид. наук. М., 1981.

[133]. См.: Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Киев, 1980. С.25-26.

[134]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.16.



[135]. См. подробнее: Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Технические регламенты в международном воздушном праве// Советский ежегодник международного права, 1977. М., 1979. С.181; Бордунов В.Д. , Котов А.И. , Малеев Ю.Я. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. М., 1988. С.185-189.

[136]. См.: Manin A. Op.cit. 65-66.

[137]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.17

[138]. См.: Аралов Л.И. Правовой режим пребывания гражданских воздушных судов в международных аэропортах: Авторф. Дис .... канд. юрид. наук. М., 1987. С.14-16.

[139]. См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С.120; Верещагин А.Н. Указ. соч. С.254; Шибаева Е.А. Указ. соч. С.104-105.

[140]. Шибаева Е.А., Поточный М. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций. М., 1960. С.104.

[141]. См.: Шибаева Е.А. Право международных организаций. М., 1986. С.116.

[142]. Ульянова Н.Н. Общие многосторонние договоры в современных международных отношениях. Киев, 1981. С.206.

[143]. Мовчан А.П. Указ. соч. С.26.

[144]. Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Указ. соч. С.183.

[145]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.18.

[146]. Ляхов А.Г. Международно-правовое обеспечение безопасности полетов над открытым морем// Сотрудничество государств в исследовании и использовании мирового океана. М., 1986. С.123.

[147]. Аралов Л.И. Указ. соч. С.16.

[148]. Игнатенко Г.В., Малинин С.А. Новые тенденции в международном нормотворчестве// Советский ежегодник международного права, 1986. М., 1987. С.42.

[149]. Cartou L.Droit a'erien. 1963. P. 100.

[150]. Manin A.Op.cit. P. 125.

[151]. Buergenthal T. Op.cit. P. 75.

[152]. Моравецкий В. Указ. соч. С.158.

[153]. Yokaris A. L'application des conventions internationales de droit aerien dans la pratique constitutionnelle legislative et judiciaire hellenique//Revue francaise de droit aerien. 1987. N4. P. 384.

[154]. См.: Талалаев А.Н. Право международных договоров. М., 1980. С.123-211.

[155]. Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С.64-66.

[156]. Приложение II. П.2.1.2.

[157]. Там же. П. I, П. 2.1.2.

[158]. См. подробнее: Актуальные вопросы международного воздушного права. М., 1973. С.67-71. Международное воздушное право. Кн. I. С.94.

[159]. Моравецкий В. Указ. соч. С.160.

[160]. Buergenthal T. Op.cit. P. 62.

[161]. Manin A. Op.cit. P. 115-117.

- [162]. Верещагин А.Н. Международная организация гражданской авиации. М., 1969. С.59.
- [163]. См.: Международное воздушное право. Кн.1. С.91.
- [164]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.9.
- [165]. ICAO Doc.A15-WP/49 TE/13.
- [166]. ICAO Doc.9443. Добавление "А", п.2.
- [167]. Ibid. П.6.
- [168]. Ibid. П.2.
- [169]. Buergenthal T. Op.cit. P. 63.
- [170]. ICAO Doc.7499(AS-P/9) (1954).
- [171]. Bin Cheng. The international law of air transport. L., 1962. P.65.
- [172]. Buergenthal T. Op.cit. P. 66.
- [173]. ICAO Doc.6574 (C/747). P.5(1949).
- [174]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.9.
- [175]. Manin A.Op.cit. P. 131
- [176]. См.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С.120; Верещагин А.Н. Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве// Советский ежегодник международного права, 1971. М., 1973. С.254; Шибаева Е.А. Специализированные учреждения ООН. М., 1966. С.104-195.
- [177]. Малеев Ю.Н., Васильев Н.И. Указ. соч. С.174-175.
- [178]. ICAO Doc.AN-P/419. P/1 (1950).
- [179]. ICAO Doc.9443. Добавление "А", п.2.
- [180]. ICAO Doc.7310 (с/846). P.24-25.
- [181]. ICAO Doc.7377 (C/828), P. 70 (1952).
- [182]. ICAO Doc.7328 (C/853), P. 162, 168, 181 (1953).
- [183]. ICAO Doc.7361 (C/857), P. 199.
- [184]. Например, 20 мая 1983 г. Совет принял поправку 10 к Приложению 6. Дата вступления в силу была установлена 20 сентября 1983 г. Применение поправки начато с 24 ноября 1983г. Одновременно с этим Генеральному секретарю ИКАО было поручено незамедлительно уведомить каждое государство о принятом решении и сразу же после 20 сентября 1983 г. уведомить о тех частях поправки, которые вступили в силу. В свою очередь, Генеральный секретарь ИКАО попросил каждое государство уведомить ИКАО до 24 октября 1983г. в соответствии со ст.38 о различиях, которые будут иметь место на 24 ноября 1983г. между национальными правилами или практикой и измененными САРПС данного Приложения.
- [185]. Ст.22, 23, 28, 37 и 38.
- [186]. Buergenthal T. Op.cit. P.120-121.
- [187]. Milde M/ The Chicago convention after forty years// Annals of air and space law.1984. vol.9. P.40.
- [188]. ICAO Doc.9443. P. 11-78.

[189]. Carroz J. International legislation on air navigation over the High Sea // Journal of air law and commerce. 1959. N158. p. 22, 162-163; Drion H. The Council of ICAO as international over the High Sea // Studi in Onore di Antonio Ambrosini. Milano, 1957. P. 71., 327; Erler J. Rechtsfragen den ICAO: Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation und Mitgliedestaaten Berlin, 1977. S. 143; Buergenthal I. Op. cit. P. 80; Matte N. M. Traite de droit aerien-aeronautique. Montréal, 1980. P. 187.

[190]. Carroz J, Op. cit. P. 166-168.

[191]. Drion H, Op. cit. P. 71.

[192]. О таком понимании данного вопроса составителями Чикагской конвенции свидетельствует тот факт, что в докладе II Комитета, в котором разрабатывались уставные положения ИКАО, было указано: «Особую проблему представляет статус рекомендованной практики. Комитет считает, что в некоторых областях регулятивной деятельности одни объекты регулирования должны быть полностью стандартизированы, в то время как в отношении других в согласованных в международном масштабе документах должны давать лишь рекомендации, не имеющие обязательной силы...» (Подчеркнуто мной. В.Б.).

[193]. См.: Актуальные вопросы международного воздушного права. С.64; Копылов М. Н. Международно-правовое регулирование полетов воздушных судов над открытым морем: Автореф. Дис .... канд. юрид. наук. М., 1980. С.17.

[194]. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М., 1986. С.118.

[195]. Ляхов А.Г. Международно-правовое обеспечение безопасности полетов над открытым морем. Указ. соч. С.125

[196]. Малеев Ю.Н. Указ. соч. С.120.

[197]. Бордунов В.Д., Котов А.И., Малеев Ю.Н. Правовое регулирование международных полетов гражданских воздушных судов. С.145.

[198]. ICAO Doc.7037 (C814) (1951). P.29.

[199]. Ibid. P.29.

[200]. ICAO Doc.9443, P.11-10.

[201]. Ibid. P.11-10.

[202]. См.: Международное воздушное право. М., 1981. Кн. 2. С.20-23.

[203]. См. подробнее: Res. A.1-29. Art.1.

[204]. ICAO Doc.7188 (C/828) (1950). P. 32-34.

[205]. ICAO Doc.7417 (A7-P/37) (1953).

[206]. ICAO Doc.A14-WP/51 TE/2.

[207]. ICAO Doc.4487 (AN-511) (1947).

[208]. ICAO Doc. 7310 (C/846) (1952). P. 24-26.

[209]. Ibid.

[210]. ICAO Doc.9443. Добавление «0» «Обеспечение поисково-спасательной службы». P. 11-19-21.

[211]. ICAO Doc.7188 (C/826) (1953). P. 32-34.

[212]. A26-WP/33. P.13.

- [213]. Cneng B. Op. cit. P. 145-156.
- [214]. ICAO DOC.A12-WP/15 TE-6. P.4.
- [215]. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права. М., 1982. С.61.
- [216]. Manin A. Op.cit. P.152.
- [217]. Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. С.111.
- [218]. ICAO DOC.A15-WP/28 TS-5. P. 2.
- [219]. См.: Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. С.238-239.
- [220]. Васильев Н.И. Указ. соч. С.15
- [221]. Manin A. Op.cit. P.162.
- [222]. Air Laws and Treaties of the World. 2306 (1965).
- [223]. Ibid.
- [224]. Ibid.654.
- [225]. Ibid.
- [226]. Ibid.2604.
- [227]. Buergenthal T. Op.cit. P. 106.
- [228]. ICAO Doc.9443. Добавление "А" п. 8. P. II-4.
- [229]. UN Treaty Series. 1974. Vol.917, №13103.
- [230]. UN Treaty Series. 1975. Vol.958, №13743.
- [231]. UN Treaty Series. 1975. Vol.973, №14108.
- [232]. Международные воздушные сообщения Союза ССР. М., 1969. Т.1. С.482.
- [233]. Там же. С.309-312.
- [234]. См.: Международные воздушные сообщения Союза ССР. М., 1970. Т. 2. С.140.
- [235]. Талалеев А.В. Право международных договоров. М., 1985. С.174; См. подробнее: Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. С.67-71.
- [236]. На 1 января 1988г. принято II поправок.
- [237]. Пока не вступила в силу. Требуется 94 ратификации.
- [238]. Пока не вступила в силу. Требуется 98 ратификаций.
- [239]. Пока не вступила в силу. Требуется 102 ратификации.
- [240]. См.: Колосов Ю.М. Некоторые международно-правовые вопросы в связи с вступлением СССР в организацию международной гражданской авиации (ИКАО) // Советский ежегодник международного права, 1971. М., 1973. С.249.
- [241]. Евинтов В.И. Многоязычные договоры в современном международном праве. Киев, 1981. С.65.
- [242]. ICAO Doc.9443.
- [243]. См. подробнее: Международное воздушное право. М., 1981. Кн. 2. С.231-233.

- [244]. См. подробнее: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. М., 1986. С.213-224.
- [245]. ICAO Doc.4039 (AI-CP/12) P. 8-11 (1947).
- [246]. ICAO Doc.5089 (C/80) (1948); ICAO Doc.5176 (IC 509) (1948).
- [247]. ICAO Doc.7017 (1950).
- [248]. ICAO Doc.9443. P.1-1-1-2.
- [249]. ICAO Doc.7600/2.
- [250]. ICAO Doc.4409 (AI-LE/69). P. 1 (1947).
- [251]. ICAO Doc.76002.
- [252]. ICAO Doc.8167 'A13-P/2). P. 55-56.
- [253]. ICAO Doc.8269 (A14-P/21). P. 59 (1962).
- [254]. ICAO DOC.7707 (A10-P/16). (1956).
- [255]. ICAO Doc.7998 (A12-P/3) (1959).
- [256]. ICAO Doc.8268 (A14-P/20) (1962).
- [257]. Report of the Council - 1961 // ICAO Doc.8219. P. 78.
- [258]. См.: Талалаев А.Н. Право международных договоров. С.180.
- [259]. ICAO Doc.9443. P. 1-3-1-24.
- [260]. Смирнов Ю.М. Региональные авиационные организации и их роль в создании норм международного воздушного права: Автореф. Дис.... канд. юрид. наук. М., 1983. С.8.
- [261]. См.: Blondel A. Problemes poses par le developement de l'aviation en Afrique // Annales aficalnes. P.,1962. P. 142.
- [262]. Bogolasky J.C. Air transport In Latin America: the expanding role of the Latin American Civil Aviation Commission // Journal of Air Law and Commerce. Vol.44.1977. P.80—83.
- [263]. См. подробнее: Георгиев Д. Международни организации на западно-европейските страни в областта на гражданското въздухоплаване: Проблеми на международното въздушно и космическо право. С., 1984. С.42.
- [264]. См., напр.: Высоцкий А.Ф. Морской регионализм. Киев, 1986.
- [265]. См., напр.: Верещетин В.С. Международное сотрудничество в космосе. М., 1977. С.69-92; Каменецкая Е.П. Космос и международные организации. М., 1980.
- [266]. Система, структура и процесс развития современных международных отношений. М., 1984. С.365.
- [267]. Hammarskjold H. One world or fragmentation the toll of evolution in international air transport // Annals of air and space law. 1984. Vol. 9. P.87.
- [268]. См.: ICAO Doc.9503. FANS/3. P.1-1.
- [269]. Смирнов Ю. М. Указ. соч. С.10.
- [270]. См. подробнее: Тихонов В.М. Международные авиационные организации. М., 1986. С.32-36.
- [271]. См. подробнее: Международное воздушное право. М., 1980. Кн. I. С.217-231.
- [272]. См.: Моравецкий В. функции международной организации. М., 1976. С.90-91.

- [273]. См.: Международное право. М., 1982. Под ред. Г.И. Тункина. С.175—176,
- [274]. См. подробнее: Актуальные проблемы деятельности международных организаций. М., 1982. С.58.
- [275]. См.: Крылов Н.Б. Правотворческая деятельность международных организаций. М., 1988. С.41,42-71.
- [276]. О содержании этого соглашения подробнее см.: Международное воздушное право. Кн. I. С.165-166.
- [277]. Folliot M. Une etape vers un modele europeen de reglementation de la concurrence dans l'Aviation commerciale. Les textes CEAC du 19 decembre 1986 sur la capacite et sestarifs // Revue francaise de droit aerien 1987. N 4. P. 89-106.
- [278]. Подробнее см.: Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: Вопросы теории и практики. М., 1986. С.147-148.
- [279]. Folliot M. Les voies et moyens de l'evolution reglementaire du transport aerienne en Europe // Revue francaise de droit aerien. 1986. NI. P. 25-28.
- [280]. ICAO Doc.9506. P. 26.
- [281]. Bogolasky J.C. La Commission latinoamerlcaine de l'aviation civile (CLAC) 1981-1984 // Annals of air and space law. 1984. vol. 9.P.506-516.
- [282]. La Commission africaine de l'aviation civile et le developpement des transports aeriens en Afrique//Revue francaise de droit aerien.1986.№ 1. P. 38-46.
- [283]. Подробнее см.: Правила процедуры в многосторонней дипломатии. М., 1986. С: 43-48.
- [284]. См.: Du Perron A.E. Eurocontrol; Liability and Jurisdiction//Air Worthy. Deventer, 1985. P. 148-149.
- [285]. См.: ECAC policy statement on intra-European air transport. Annexe 2 // Air Law. 1986. Vol.XI, N1. P. 48-53.
- [286]. Подробнее см.: Тункин Г.И. Теория международного права. М., 1970. С.378.
- [287]. См.: Mateesco Matte H. Traite de droit aerien-aeronautique. Montreal. 1980. Ann. 3.P.652-662.
- [288]. Ibid. 1981. Ann. 4. P.680-685.
- [289]. Совет Экономической Взаимопомощи: Основные правовые проблемы. М., 1975. С.206.
- [290]. Bogolasky J. c. La Commission latino-amerlcaine de l'aviation cilile (CLAC) 1981-1984// Annals of air and space Law. 1984. Vol. 9. P. 510.
- [291]. См. подробнее: Бордунов В. Д. Процесс становления и развития международного воздушного права // Международное сотрудничество и международное право. М., 1977. С.59-69; Международное воздушное право. М., 1980. Кн. I. С.51—58.
- [292]. См. ICAO Doc.9443. P. 1-43.
- [293]. См. подробнее: Тихонов В. М. Международные авиационные организации. М., 1986. С.273-279.
- [294]. См.: Международное воздушное право. Кн. I. С.235-238.
- [295]. См.: Larose-Aubry H. International Air transport association (IATA) // Annals of air and space Law. 1987. Vol.12. P.374-380.

[296]. См. подробнее: Тихонов В.М. Международные авиационные организации. С.197-206.

[297]. Советский Союз не является членом ИАТА, хотя Аэрофлот в своей практической международной деятельности придерживается многих резолюций и правил этой организации.

[298]. Международный аэропорт Шереметьево является действительным членом ИКАА с марта 1975 г.

[299]. Тункин Г. И. Право и сила в международной системе. М., 1983. С.24.

[300]. См.: IATA. Team checking on safety at Nigerian airports. Interavia Air Letter. 1983. N10304. P.3-4.

[301]. Международное право. Отв. редактор Г. И. Тункин. М., 1982. С.204.

[302]. См.: ICAO Doc.9443. P. 1-43.

[303]. См.: ICAO Doc.A26-WP/46 EC/7, p.7

[304]. См.: ICAO Doc.A26-WP/94.

[305]. См.: Теория государства и права. Л., 1987. С.421-423.

[306]. Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С.140.

[307]. См. подробнее: Шуршалов В.М. Международные правоотношения. М., 1971. С.56.

[308]. Актуальные проблемы деятельности международных организаций: Теория и практика// Отв. ред. Г. И. Морозов. М., 1982. С.338.

[309].

Пашовски С. Правно-политическа съност на международните неправителствени организации// Правна мисъл. 1987. №1. С. 10-11.

[310]. См.: Там же. С. 338-339.