

УДК [341.226+347.82](075)

К 70-ЛЕТИЮ КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

А.В. НЕРАДЬКО

Статья посвящена предпосылкам разработки и принятия Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. Дается оценка содержания Конвенции, показано ее место и значение в области международного воздушного права. Показано современное значение Чикагской конвенции для развития международной гражданской авиации.

Ключевые слова: международное воздушное право, Конвенция, конференция, гражданская авиация.

2014 г. – год 70-летия со дня подписания основополагающего и важнейшего документа международного воздушного права – Конвенции о международной гражданской авиации. В сфере воздушных сообщений этот документ получил общепринятое и распространенное название Чикагская конвенция 1944 г. или просто Чикагская конвенция.

Ее принятие связывалось со стремлением к удовлетворению потребности мирового человеческого общества в организации упорядоченного движения людских и товарных потоков по воздуху и с учреждением в этих целях авторитетной и влиятельной организации, именуемой Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

На деле Чикагская конвенция явилась документом уникальным по значимости своего содержания и четкости изложения положений.

Впечатляет факт продолжающейся до настоящего времени идейной и смысловой сохранности Конвенции. Безусловно, при этом не учитывается ряд принятых позже поправок административного характера, связанных с ростом численности присоединившихся государств и официальных рабочих языков ИКАО. Также в счет не идут две дополнительные статьи (это ст. 3бис и 83бис) по проблемам, появление которых невозможно было предвидеть на время подписания. Данные статьи носят разъяснительный характер и не меняют духа и направленности этого международного соглашения.

Отсчет времени работы над созданием Чикагской конвенции пошел, когда до окончания второй мировой войны оставалось еще шесть месяцев. Не дожидаясь дня победы, государства инициировали свои прерванные войной попытки создать систему международного правового регулирования аэронавигации с тем, чтобы «способствовать установлению и поддержанию дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира», как это затем было заявлено в преамбуле Чикагской конвенции.

Сама Конвенция создавалась не на пустом месте и не в правовом вакууме. Эффективность авиации как высококомобильного транспортного средства усиления экономических, деловых и культурных связей между народами была определена уже в начале XX в.

Двадцатые-тридцатые годы прошлого века оставили о себе память как время активного начала пассажирских перевозок, бурного развития конструирования воздушных судов и стихийного роста рекордов на дальность, скорость и продолжительность полетов. Люди авиации были героями своей эпохи. Неуклонно усиливалась потребность в координировании и регулировании действий в сфере мировой авиации.

До начала войны в мировом авиационном сообществе был заключен ряд важных региональных международных соглашений и учрежден ряд международных организаций, подлежащих функционированию на постоянной основе.

В Европейском регионе крупным шагом явилось заключение Парижской конвенции 1919 г., на основе которой была создана Международная авиационная комиссия, сокращенно СИНА. Организация осуществляла арбитражные функции в отношении толкования Конвенции и разрабатывала международные аэронавигационные правила и процедуры. В 1925 г. в рамках СИНА был учрежден Международный технический комитет юристов – экспертов по воздушному праву (СИТЕЖА).

Деятельность комитета СИТЕЖА во многом способствовала разработке и подписанию в 1929 г. в Варшаве конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок. Варшавская конвенция 1929 г. на протяжении многих десятилетий служила основным международно-правовым документом, регулирующим международные воздушные перевозки и ответственность воздушного перевозчика.

На другом континенте Земли созванная в Лиме, Перу, Межамериканская конференция по техническим проблемам авиации учредила в 1927 г. свой крупный межрегиональный орган – Постоянную американскую авиационную комиссию (КАПА). КАПА занималась практически теми же вопросами, что и СИНА в Европе.

С вступлением государств во вторую мировую войну основные достигнутые авиационные соглашения распались, а международные авиационные организации прекратили существование, оставив после себя документы и накопленный опыт деятельности.

В начале 1944 г. в преддверии окончания войны состоялся ряд переговоров государств антигитлеровской коалиции в отношении общей стратегии развития мирового воздушного транспорта в мирное время, которые привели к общему решению о скорейшем проведении в США Международной конференции.

Такая Конференция по международному воздушному праву открылась в Чикаго 1 ноября 1944 г. и вошла в историю как Чикагская конференция.

Напряженная работа на протяжении последующих пяти недель в условиях острой борьбы мнений участников Конференции завершилась торжественным подписанием 7 декабря 1944 г. документа, поражающего специалистов нашего времени своей глубиной и совершенством.

28 месяцев спустя, 4 апреля 1947 г., на тридцатый день после сдачи на хранение 26-й ратификационной грамоты, Чикагская конвенция в соответствии с ее 91-й статьей вступила в силу.

К сожалению, один из главнейших членов антигитлеровской коалиции – Советский Союз, отклонил по политическим мотивам приглашение к участию в работе Чикагской конференции. Для принятия решения о присоединении к Чикагской конвенции советскому Правительству потребовалось двадцать три года. СССР стал участником Чикагской конвенции с 14 ноября 1970 г. Спустя еще 21 год Российская Федерация была признана правопреемником СССР в ИКАО с 1970 г.

К настоящему времени участниками Чикагской конвенции являются 191 государство мира. ИКАО признается одним из самых представительных специализированных учреждений ООН, что в немалой степени свидетельствует о совершенстве Чикагской конвенции и ее значимости для государств мира.

Деятельность ИКАО, осуществляющей на практике положения Чикагской конвенции, направлена на удовлетворение интересов государств независимо от уровня их политического, экономического и социального развития.

Государства-производители поддерживают стабильность и расширение сбыта авиатехники, приводя национальные технические требования в соответствие со стандартами ИКАО.

Государства-эксплуатанты стремятся к унификации в рамках ИКАО правил, процедур, нормативов и договоренностей, регулирующих международные воздушные сообщения, с учетом своих национальных интересов.

Развивающиеся страны используют потенциал и возможности ИКАО в становлении национальной гражданской авиации, формировании национальной инфраструктуры воздушных сообщений, обеспечении потребностей в квалифицированном авиаперсонале.

По своему содержанию Чикагская конвенция является основным источником международного воздушного права и уставным документом Международной организации гражданской авиации.

Назначение Конвенции изложено в ее преамбуле и заключается в том, 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».

Это назначение раскрыто в 96 статьях, изложенных в 22 главах, объединенных в свою очередь в 4 частях Конвенции. Вместе с тем все имеющееся множество статей отвечает единому общему принципу обеспечения безопасного, регулярного, экономически целесообразного развития гражданской авиации, конструктивного сотрудничества объединяемых государств.

В основу принятого принципа положен ряд концептуальных ключевых положений (назовем их постулатами), закрепленных Конвенцией, и прежде всего осуществление развития международной гражданской авиации на основе обеспечения безопасности полетов при обладании каждым государством полного и исключительного суверенитета над своим воздушным пространством.

Положения Конвенции налагают на государства обязательства по совместному и координированному развитию мировых авиаперевозок и авиатрасс, сети международных аэропортов, средств аэронавигации и использования воздушного пространства, конструирования воздушных судов, подготовки авиационных кадров с непреложным соблюдением незыблемости постулата государственной суверенности.

При этом Конвенция возлагает на государство ответственность за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов и принятие обязательств в сотрудничестве по обеспечению максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур осуществления и обеспечения авиационных воздушных сообщений (ст. 12 и 37).

Данный постулат реализуется посредством применения государствами унифицированных международных стандартов, которые разрабатываются ИКАО на основе передового мирового опыта и размещаются в 19-и Приложениях к Чикагской конвенции. При этом разработка новых и развитие действующих стандартов является непрерывным процессом, связанным с неуклонным и быстрым ростом масштабов мировых воздушных сообщений.

С этим постулатом связано фундаментальное положение Конвенции (ст. 43) об учреждении Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Конвенция устанавливает цели и задачи ИКАО (ст. 44), которые заключаются «в разработке принципов и методов международной аэронавигации и содействии планированию и развитию воздушного транспорта».

Главенствующая роль ИКАО как единственно признанного форума в области международной гражданской авиации заключается в разработке и регулярном обновлении стандартов, оказании помощи государствам в их соблюдении посредством подготовки подробных инструкций и руководящих материалов, а также в предоставлении для этих целей технического и финансового содействия.

К категории ключевых положений следует также отнести принятие государством обязательств «не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции» (ст. 4). Данный постулат, в частности, был усилен в 1984 г. посредством включения в Конвенцию дополнительной Статьи 3bis.

Скорбные события последнего времени, имея в виду трагическую гибель 17 июля 2014 г. малайзийского лайнера Боинг 777, рейс МН17, над Украиной, обострили внимание к постулату, закрепленному Конвенцией в ст. 9.

Данная статья утверждает право государства по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или запретить полеты воздушных судов других государств над определенными зонами своей территории.

Отход властей Украины от следования концептуальному положению Конвенции, относящемуся к смягчению реальных рисков для гражданской авиации и безопасности полетов в зонах военной деятельности или вооруженных конфликтов, привел к потере 286 человеческих жизней на борту малазийского самолета.

Неизбежным следствием такого отхода явились возникновение неправомерных трудностей в проведении расследования на месте авиационного происшествия.

Российская сторона, опираясь на положения Конвенции, выступает за принятие ИКАО надлежащих мер по повышению ответственности государства за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов в своем национальном или делегированном воздушном пространстве над зонами военной деятельности.

В этих целях, помимо прочего, полагается необходимым разработать руководящие материалы, предусматривающие наделение ИКАО специальными полномочиями по оказанию содействия в проведении всесторонних, тщательных и независимых международных расследований авиационных происшествий в воздушных зонах вооруженных конфликтов.

В настоящее время Чикагская конвенция продолжает быть активно функционирующим действенным документом международного воздушного права. Ассамблея ИКАО проводит последовательную политику на сохранение неизменности Чикагской конвенции в существующем виде.

Отдельные предложения относительно необходимости пересмотра содержания Чикагской конвенции якобы ввиду наличия признаков проявления архаичности ее положений не находят поддержки в мировом авиационном сообществе.

Под эгидой ИКАО в развитие Конвенции разработано более двадцати крупных документов международного воздушного права, относящихся к сферам: борьбы с актами незаконного вмешательства на воздушном транспорте; регулирования ответственности перевозчика за вред, нанесенный пассажирам, багажу и грузу при авиаперевозках; защиты прав владельцев, кредиторов и лизингодателей дорогостоящего авиационного имущества; ответственности недисциплинированных авиапассажиров на борту воздушного судна.

Положения Чикагской конвенции являются фундаментом поддержания устойчивого развития международной авиатранспортной системы в условиях все возрастающей потребности мирового общества в предоставлении авиационных услуг.

По итогам 2013 г. услугами авиационного транспорта в мире воспользовались 3,1 млрд. пасс., т.е. условно почти 45% всего семимиллиардного населения Земли. При этом четыре пассажира из каждых десяти пользовались авиатранспортом как туристы.

Гражданская авиация, являясь неотъемлемым компонентом наиболее эффективно и динамично развивающейся отрасли мировой экономики – международного туризма, удовлетворяет сложившемуся среднегодовому росту мировых перевозок туристов порядка 3,3%. Темпы такого роста соответствуют достижению среднегодового объема перевозок туристов к 2021 г. до 1,6 млрд. чел.

В подобных условиях международное правовое регулирование функционирования гражданской авиации является объективной необходимостью. За все время 70-летнего действия Чикагская конвенция служила и продолжает служить мощным стимулом последовательного развития системы предоставления авиауслуг, создания авиационной техники для целей мировых сообщений, становления и совершенствования мировой системы аэронавигации.

И мы являемся свидетелями достигнутых впечатляющих результатов!

ЛИТЕРАТУРА

1. **Бордунов В.Д.** *Международное воздушное право: учеб. пособие.* М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; Научная книга, 2007. 464 с.
2. **Дос 7300/8.** *Конвенция о международной гражданской авиации.* 8-е изд. Монреаль: ИКАО, 2000. 51 с.

3. Малеев Ю.Н. Будущее Чикагской конвенции 1944 г. // *Международное право*. International Law. 2008. № 2(34). С. 22-41.

TO THE 70TH ANNIVERSARY OF THE CHICAGO CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

Neradyiko A.V.

The article is devoted to the prerequisite for the development and adoption of the Chicago Convention on International Civil Aviation of 1944. There are given the appreciation of the contents of the convention, it is shown its place and importance in the field of international air law. There is shown the current importance of the Chicago Convention for the development of international civil aviation.

Keywords: international air law, convention, conference, civil aviation.

REFERENCES

1. Bordunov V.D. *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo*. M.: NOU VKSH «Aviabiznes»; Nauchnaja kniga. 2007. 464 p. (In Russian).
2. Doc 7300/8. *Konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoj aviatsii*. 8-e izd. Monreal': ICAO. 2000. 51 p.
3. Maleev Yu.N. Budushhee Chikagskoj konvencii 1944 g. *Mezhdunarodnoe pravo*. 2008. № 2 (34). Pp. 22-41. (In Russian).

Сведения об авторе

Нерадько Александр Васильевич, 1961 г.р., окончил МГТУ ГА (1984), руководитель Федерального агентства воздушного транспорта, действительный государственный советник Российской Федерации, автор более 40 научных работ, область научных интересов – проблемы управления безопасностью полетов, международное сотрудничество в сфере гражданской авиации.