

УДК 341.1/8

Роль Международной организации гражданской авиации в стандартизации деятельности воздушного транспорта

Травников Александр Иванович

Кандидат юридических наук, доцент,
кафедра международного права,
Российский университет дружбы народов,
117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;
e-mail: alex_travnikov@inbox.ru

Шамарин Петр Алексеевич

Аспирант,
кафедра международного права,
Российский университет дружбы народов,
117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;
e-mail: shamarin.petr@gmail.com

Аннотация

Статья содержит анализ деятельности Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в области разработки и принятия Международных стандартов для размещения их в приложениях к Чикагской конвенции 1944 г., призванных обеспечивать унификацию национальных правил полетов, обслуживания воздушного движения и деятельности гражданской авиации. Анализ этого процесса позволяет определить его недостатки и наметить пути их преодоления, что имеет важное значение в свете непрерывного развития международной гражданской авиации под влиянием факторов экономического и научно-технического характера, способствующих развитию мирового воздушного транспорта. Авторами поднимается ряд вопросов теоретического и практического характера относительно правовой природы и юридической силы Международных стандартов ИКАО. На основе детального анализа процесса разработки и принятия Международных стандартов авторами делается вывод о том, что роль ИКАО в стандартизации деятельности воздушного транспорта является важной и обширной, но все же ее нельзя назвать ключевой в силу ограниченности компетенции этой организации.

Для цитирования в научных исследованиях

Травников А.И., Шамарин П.А. Роль Международной организации гражданской авиации в стандартизации деятельности воздушного транспорта // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 11А. С. 92-97.

Ключевые слова

Гражданская авиация, международное воздушное право, Международная организация гражданской авиации, Конвенция о международной гражданской авиации, международные стандарты.

Введение

Международная организация гражданской авиации (далее – ИКАО) является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций. Данная организация начала свою деятельность 4 апреля 1947 г., одновременно со вступлением в силу Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. [Травников, 2018] (далее – Чикагская конвенция). ИКАО состоит из Ассамблеи, Совета и «таких других органов, какие могут быть необходимы» [там же, 244].

Одной из основных функций ИКАО является разработка и принятие проектов международных стандартов, предназначенных для унификации национальных воздушных законодательств [MacKenzie, 2010, 383].

Самого определения «Международный стандарт» в Чикагской конвенции не содержится, однако этот пробел был восполнен Ассамблеей ИКАО. Так, Международный стандарт – это «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу и правилам, единообразное применение которого признается необходимым для обеспечения безопасности или регулярности международной аэронавигации и которое будут соблюдать Договаривающиеся государства согласно Конвенции»¹.

Необходимо сказать о том, что ИКАО, согласно ст. 37 Чикагской конвенции 1944 г., уполномочена принимать и по мере необходимости в определенный период изменять международные стандарты, касающиеся систем связи и аэронавигационных 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; аэронавигационных карт; таможенных и иммиграционных процедур; воздушных судов, терпящих бедствие; расследования происшествий, а также других вопросов, имеющих значение для «безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации, какие время от времени могут оказаться целесообразными» [Травников, 2018]. Эти стандарты «для удобства применения публикуют в приложениях к Чикагской конвенции» [Бордунов, 1989, 74]. Однако, даже учитывая вышеописанное, стоит отметить, что на сегодняшний день полная стандартизация деятельности гражданской авиации еще не достигнута, и поэтому ИКАО постоянно к этому стремится.

Юридическая природа Международных стандартов ИКАО

Принятые на сегодняшний день девятнадцать приложений к Чикагской конвенции 1944 г., касающиеся в основном вопросов аэронавигации, например, таких как вопросы систем связи и навигации, правил полетов и практики управления воздушным движением, квалификации персонала (летного и технического), годности к полетам воздушных судов, их регистрации и

¹ Резолюция Ассамблеи ИКАО А36-13 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации». Добавление А «Выработка Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и правил аэронавигационного обслуживания (PANS)» // Действующие Резолюции Ассамблеи ИКАО. URL: https://www.icao.int/publications/Documents/9902_ru.pdf.

идентификации, сбора метеорологических данных, их обмен и т.п., не являются неотъемлемой частью данной Конвенции. Это обусловлено тем, что различные технические новшества, как и развитие всей отрасли авиации, внедряются ускоренными темпами, и, следовательно, необходимым будет являться точное соответствие стандартам, в противном случае, возрастают риски возникновения и увеличения числа разного рода авиационных происшествий, влекущих за собой необратимые последствия. Для этого при принятии Чикагской конвенции 1944 г. было принято решение о том, что стандарты не будут иметь обязательной силы и входить в саму Конвенцию, а все необходимые полномочия по их принятию будут переданы постоянно действующему органу ИКАО – Совету. Это нашло отражение в статьях 37, 38, 54(1) и 90 Чикагской конвенции 1944 г., устанавливающих, что функцией технического регулирования в целях принятия стандартов наделен Совет ИКАО. Вопрос о правовом статусе международных стандартов, включенных в соответствующие приложения к Конвенции, часто оспаривается в виду того, что сами приложения не являются неотъемлемой частью Чикагской конвенции, которую подписали и ратифицировали государства – члены ИКАО. Однако важно отметить, что данный аспект не умаляет особо важного значения соблюдения государствами международных стандартов в целях обеспечения безопасности международной аэронавигации и регулярности воздушных перевозок. Как отмечал проф. В.Д. Бордунов, «юридическую силу стандартов можно сравнить с законом тяготения: невидима, но отражается на каждом действии» [Бордунов, 2007, 269].

Процесс разработки и принятия Международных стандартов ИКАО

Для более полного понимания процесса принятия международных стандартов, а также деятельности ИКАО при их разработке, необходимо детально рассмотреть всю цепочку этого процесса. Как мы знаем, Секретариат ИКАО является исполнительным органом Организации и имеет несколько управлений, таких как: Аэронавигационное управление, Авиатранспортное управление, Управление технического сотрудничества, Управление по правовым вопросам и внешним сношениям и Административное управление. Аэронавигационное управление отвечает за технические исследования и аналитические материалы по обновлению приложений к Чикагской конвенции 1944 г., касающихся безопасности и регулярности аэронавигации [Мильде, 2017, 217]. Данное Управление обеспечивает деятельность Аэронавигационной комиссии. Аэронавигационная комиссия непосредственно занимается рассмотрением стандартов и рекомендует их для принятия Советом ИКАО. В состав Аэронавигационной комиссии входят 19 членов, которые «обладают соответствующей квалификацией и опытом в научной и практической областях аэронавтики» [там же, 250]. Важной характерной чертой Аэронавигационной комиссии является тот факт, что ее члены не представляют интересов своего или какого-либо государства. Их работа является полностью объективной и выполняется в интересах всего международного сообщества гражданской авиации. После того как члены Аэронавигационной комиссии рассмотрят международные стандарты и одобряют их, Совет ИКАО подготавливает и направляет проекты данных стандартов в специальные так называемые региональные бюро ИКАО, которые, в свою очередь, собирают экспертов государств и организуют региональные аэронавигационные совещания. В структуре секретариата ИКАО имеются следующие региональных бюро: Азиатское и Тихоокеанское бюро в Бангкоке (*APAC*); Ближневосточное бюро в Каире (*MID*); Бюро Западной и Центральной Африки в Дакаре (*WACAF*); Южноамериканское бюро в Лиме (*SAM*); Бюро Северной Америки, Центральной

Америки и бассейна Карибского моря в Мехико (*NACCC*); Бюро Восточной и Южной Африки в Найроби (*ESAF*); Европейское и Североатлантическое бюро в Париже (*EUR/NAT*). Вышеперечисленные региональные бюро обеспечивают координацию государств соответствующего региона для рассмотрения международных стандартов. Каждое из перечисленных бюро получает всю необходимую информацию о проектах международных стандартов и представляет их на рассмотрение государствам – участникам регионального Аэронавигационного совещания, которое решает принимать данные международные стандарты или отклонить. Стоит также отметить, что вопрос принятия международных стандартов рассматривается, в основном, с точки зрения технических и финансовых возможностей государств выполнять предлагаемые новые стандарты.

После вынесенных решений государств по предложению внедрения того или иного международного стандарта региональные бюро передают все необходимые данные Совету ИКАО, который, в свою очередь, принимает Международные стандарты, предварительно изученные и одобренные Аэронавигационной комиссией. Необходимо отметить, что государства – участники Чикагской конвенции 1944 г. могут заявить о расхождении своих национальных правил с принятыми стандартами и о невозможности их выполнения по определенным причинам.

Заключение

На основании вышеизложенного можно сказать о том, что деятельность ИКАО при разработке международных стандартов хоть и является достаточно обширной, но ее нельзя назвать ключевой, так как ИКАО не имеет права принимать обязательные для государств международные нормы. Роль ИКАО в разработке и принятии таких стандартов сводится лишь к нормопроектным функциям. Окончательное решение о принятии международного стандарта или его непринятии является прерогативой государств в соответствии со ст. 38 Чикагской конвенции 1944 г.

Библиография

1. Баталов А.А. Проблемы современного международно-правового регулирования воздушных сообщений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 179 с.
2. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: Научная книга, 2007. 464 с.
3. Бордунов В.Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций. М.: Наука, 1989. 168 с.
4. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право на пороге перемен // Евразийский юридический журнал. 2009. № 2. С. 93-105.
5. Малеев Ю.Н. Международное воздушное право: вопросы теории и практики. М.: Международные отношения, 1986. 240 с.
6. Мильде М. Международное воздушное право и ИКАО. СПб.: Aerohelp, 2017. 450 с.
7. Резолюция Ассамблеи ИКАО А36-13 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации». Добавление А «Выработка Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS)» URL: https://www.icao.int/publications/Documents/9902_ru.pdf
8. Травников А.И. (ред.) Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. // Международное воздушное право. М.: Юрайт, 2018. С. 230-262.
9. Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М.: РУДН, 2013. 201 с.
10. Травников А.И. Юрисдикция государств в области аэронавигации в международном воздушном пространстве // Закон и право. 2014. № 3. С. 107-108.
11. MacKenzie D. ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization. Toronto: University of Toronto Press, 2010. 560 p.

The role of the International Civil Aviation Organization in standardizing of air transport activities

Aleksandr I. Travnikov

PhD in Law,
Associate Professor,
Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia,
117198, 6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: alex_travnikov@inbox.ru

Petr A. Shamarin

PhD Student,
Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia,
117198, 6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russian Federation;
e-mail: shamarin.petr@gmail.com

Abstract

The article is devoted to the analysis of the activities of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in the development and adoption of International Standards for placing them in the annexes to the 1944 Chicago Convention, that designed to ensure the unification of national flight regulations, air traffic services and civil aviation activities. An analysis of this process makes it possible to identify its lacks and outline ways to overcome them. It is important in the light of the continuous development of international civil aviation under the influence of economic, scientific and technical factors contributing to the development of world air transport. The authors engage attention to a number of theoretical and practical issues regarding the legal nature and legal force of the International Standards of ICAO. On the basis of detail analysis of the process of developing and adopting International Standards, the authors conclude that the role of ICAO in standardizing air transport activities is important and extensive, but it cannot be considered as key significant due to the limited competence of this Organization. It can be said that the work of ICAO in the development of international standards, although it is quite extensive, cannot be called key, since ICAO does not have the right to adopt international standards binding on states.

For citation

Travnikov A.I., Shamarin P.A. (2018) Rol' Mezhdunarodnoi Organizatsii Grazhdanskoi Aviatsii v standartizatsii deyatelnosti vozdushnogo transporta [The role of the International Civil Aviation Organization in standardizing of air transport activities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (11A), pp. 92-97.

Keywords

Civil aviation, international air law, International Civil Aviation Organization, Convention on International Civil Aviation, international standards.

References

1. Batalov A.A. (2004) *Problemy sovremennogo mezhdunarodno-pravovogo regulirovaniya vozdushnykh soobshenii. Doct. Dis.* [Problems of Modern International Legal Regulation of Air Traffic. Doct. Dis.]. Moscow.
2. Bordunov V.D. (2007) *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo* [International Air Law]. Moscow: Nauchnaya kniga Publ.
3. Bordunov V.D. (1989) *Pravovoi mekhanizm deyatelnosti mezhdunarodnikh aviatsionnikh organizatsii* [The legal mechanism of international aviation organizations]. Moscow: Nauka Publ.
4. MacKenzie D. (2010) *ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization*. Toronto: University of Toronto Press.
5. Maleev U.N. (2009) *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo na poroge peremen* [International Air Law on the Verge of Changes]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2, pp. 93-105.
6. Maleev U.N. (1986) *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo: voprosy teorii i praktiki* [International Air Law: Theory and Practice]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ.
7. Milde M. (2017) *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo i IKAO* [International Air Law and ICAO]. St. Petersburg: Aerohelp Publ.
8. *Rezolyutsiya Assamblei IKAO A36-13 «Svodnoe zayavlenie o postoyannoy politike IKAO i svyazannykh s nej pravilakh, kasayushhikhsya neposredstvenno aehronavigatsii». Dobavlenie A «Vyrabotka Standartov i Rekomenduemoj praktiki (SARRS) i Pravil aehronavigatsionnogo obsluzhivaniya (RANS)»* [ICAO Assembly Resolution A36-13 “Consolidated statement of continuing ICAO policies and related rules relating directly to air navigation.” Appendix A “Developing Standards and Recommended Practices (SARPs) and Air Navigation Services Regulations (PANS)”]. Available at: https://www.icao.int/publications/Documents/9902_ru.pdf [Accessed 25/10/18]
9. Travnikov A.I. (ed.) (2018) *Konventsia o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii 1944 g.* [1944 Convention on International Civil Aviation]. In: *Mezhdunarodnoe vozdushnoe parvo* [International Air Law]. Moscow: Yurait Publ.
10. Travnikov A.I. (2013) *Mezhdunarodnoe aeronavigatsionnoe parvo* [International Air Navigation Law]. Moscow: PFUR.
11. Travnikov A.I. (2014) *Yurisdiksiya gosudarstv v oblasti aeronavigatsii v mezhdunarodnom vozdushnom prostranstve* [State Jurisdiction in the Field of Air Navigation in International Airspace]. *Zakon i pravo* [Law and Jurisprudence], 3, pp. 107-108.