УДК 347.82(045)

Ю. Н. Малеев, д-р юрид. наук

ЧИКАГСКАЯ КОНВЕНЦИЯ 1944 г.: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

Московский государственный институт (университет) международных отношений МИД РФ,
E-mail:prof.maleev@mtu-net.ru

Статья освещает основные тенденции, проблемы и перспективы современного воздушного права, в частности, возможные пути модернизации основоположного международного акта этой отрасли публичного права — Чикагской конвенции 1944 г.

В 2004 году весь мир отметил 60 годовщину Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (далее — «Чикагская конвенция» или «Конвенция»).[1] Подписанная во время войны в атмосфере продолжающейся (точнее сказать, усиливающейся) конфронтации между капитализмом и социализмом, эта Конвенция (точнее, ее создатели) смогла аккумулировать самые передовые идеи относительно того, каким образом регулировать деятельность международной гражданской авиации во всем мире «отныне и навсегда». В этом отношении врядли можно найти другой международный документ с аналогичной судьбой, если только не иметь в виду Устав ООН.

Тем не менее, эта оценка не изменяет того факта, что Конвенция содержит многочисленные недостатки с точки зрения современной международной ситуации в целом и правовых правил регулирования деятельности международной гражданской авиации — в частности. Если добавить к этому высказываемые сомнения в целесообразности «сужения» предмета Конвенции вопросами деятельности именно гражданской авиации (при чрезвычайно интенсивной деятельности в воздушном пространстве государственной, в частности — военной, авиации, полетов космических аппаратов, баллистических и прочих ракет, воздушных судов авиации общего назначения, шаров-зондов и т.п.), то становится объяснимой откровенная критика Конвенции многими исследователями.

В настоящей статье я ограничиваюсь, почти полностью, «диалогом» с иностранными юристами по данному вопросу по причине того, что с их соответствующими работами знакома очень малая часть специалистов в области воздушного права, в то время как отдельные публикации такого рода в государствах-участниках СНГ вполне доступны и известны.[2]

Пример объективного отношения к Конвенции продемонстрирован многими зарубежными юристами за истекший период, но пик особого внимания к данной проблематике вполне объяснимо приходится на 1994 год, когда отмечалась 50-я годовщина Конвенции.[3]

Так, один из авторов, Э.В. Роча, в 1994 писал: «Отмечено, что если бы Конвенция о международной гражданской авиации писалась сегодня, ее окончательный текст был бы иным. Гражданская авиация и воздушный транспорт претерпели всевозможные изменения за исторический период в пятьдесят лет … это побуждает нас рассматривать пятидесятую годовщину Конвенции как повод для радикальных реформ, проведение которых должно идти в тесном взаимодействии с широко признанными тенденциями в международном воздушном транспорте и быстрыми технологическими изменениями, например в области аэронавигации. В контексте глобализации данной сферы, ее усиливающегося транснационального характера, необходимости в многостороннем подходе — в духе неудачного Чикагского соглашения о коммерческих правах — плюс

---

[1] На английском языке: Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944,15 UNTS 295; ICAO Doc.7300/8 (последнее издание).

[2] В основном, это работы следующих авторов: *Балаховский Я М.* Разрешение споров в международном воздушном праве (роль Совета ИКАО) // Советский ежегодник международного права. 1984. М., 1986; *Бордунов В. Д.* Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций / Ответственный редактор Ю. Н. Малеев. М.: Наука, 1989; *Верещагин А.Н.* Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1971. М.: Наука, 1973; *Гуреев С. А, Дежкин В.Н.* Конвенция ООН по морскому праву 1982 года и международная аэронавигация // Советское государство и право. 1986. № 11; *Копылов М.Н.* Юридическая природа воздушного пространства над открытым морем, // В сб. Актуальные проблемы современного воздушного права: Международно-правовые проблемы территории. М.: МГИМО МИД СССР, 1980; *Малеев Ю.Н., Васильев Н.И.* Технические регламенты в международном воздушном праве.// Советский ежегодник международного права, 1977. М.: Наука, 1979; *Мезенцев А.В.* ИКАО и некоторые международно-правовые вопросы безопасности аэропортов, обслуживающих международную гражданскую авиацию//40-летие ООН: Актуальные проблемы развития международного права и международных отношений. М., 1988; *Товмасян М.Д.* Актуальные проблемы пересмотра Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции 1944 года). Автореф. дис. канд. юр. наук. М.: МГТИМО (У) МИД РФ, 2001.

[3] В декабре 1994 года в Мак-Гилльском университете (Институт и Центр воздушного и космического права) была даже проведена специальная конференция на тему «Chicago Revised» («Пересмотренная Чикагская конвенция»).

другие изменения, которые могут не носить столь срочного характера, но предельно очевидны, и в результате, возможно, следует выработать проект полностью новой конвенции».[4]

Подобные оценки, исходящие от «незаинтересованных лиц», многочисленны и отчетливо обозначают основные позиции в соответствующей дискуссии. Среди таких лиц мы, кроме Э.В. Роча, выделяем М. Милде[5], П.П. К. Хаанаппеля[6] и Л. Вебера.[7]

Что касается «заинтересованной стороны», то в этом плане наиболее важен Адрес в одиннадцать страниц, с которым обратился к участникам указанной Конференции 1994 года Президент Совета Международной организации гражданской авиации (ИКАО) доктор Ассад Котайт. Важность этого документа не снижает тот факт, что Президент Совета ИКАО в данном случае выделил лишь основные (на его взгляд) моменты проблематики пересмотра Конвенции, умалчивая о других или упоминая о них довольно формально, «в двух словах», так что в результате не раскрыты глубокие политические, правовые, экономические и организационные сложности данной проблемы в целом.

Соответствующие идеи, высказанные доктором А. Котайтом, сводятся к следующему:

— драматические изменения сегодня имеют место в более широком мировом контексте, чем пятьдесят лет тому назад, и очень часто плохо соответствуют или вовсе не соответствуют существующему регулированию воздушного транспорта. Эти изменения: интернационализация, многосторонность, приватизация, транснационализация, регионализация, глобализация;

— несмотря на эти драматические изменения, регулирование воздушных сообщений осталось в значительной степени в рамках, установленных для тех времен, когда воздушный транспорт был гораздо менее развитой отраслью. Различные (в основном национальные или двусторонние) попытки адаптироваться к новым, более широким экономическим реалиям, имеют смешанный результат ...;

— необходимость отыскать новые способы регулирования международных воздушных сообщений приобретает все более важное значение, особенно для тех, кто предпочитает сохранять регулирование воздушного транспорта в транспортном секторе;

— в ходе всей предпринятой работы (в рамках Всемирной авиатранспортной конференции, открывшейся 23 ноября 1994 года) не было обнаружено никакой необходимости в дополнении Чикагской конвенции. Это гибкий документ, который удовлетворяет всему спектру подходов к соответствующему регулированию. «Те, кто совместно потрудился в Чикаго пятьдесят лет назад, сделали свою работу очень хорошо»;

— адаптация в данной сфере (достижение регулирования, совместимого с более широким, динамичным мировым контекстом, в котором действует воздушный транспорт) должна служить всему мировому воздушно-транспортному сообществу, а не определенным государствам или государствам «с аналогичными позициями»;

— участие в данной сфере должно базироваться на надежном и устойчивом вовлечении каждого государства в систему воздушного транспорта;

— преимущественное владение и эффективный контроль должны быть восприняты в любом государстве или государствах-участниках соглашения и/или гражданами тех государств, но ни в коем случае за рамками таких соглашений, и даже не государстве, дружественном по участию в экономической группировке, если оно не участвует в соответствующем соглашении;

— принцип владения или контроля не может применяться в случае, если штаб-квартира, главная администрация или основное место деятельности иностранного авиаперевозчика расположено на территории государства, назначившего его;

— никакое государство, которое выступает за взаимное признание этого нового критерия, не должно, однако, изменять требования по владению и контролю для своих собственных перевозчиков. Их статус сохраняется в рамках национальной прерогативы. Государства должны продолжать опираться на критерий государства регистрации каждого воздушного судна при введении стандартов и рекомендаций по безопасности в отношении воздушных судов. Они должны опираться на критерий государства расположения штаб-квартиры иностранного перевозчика лишь в отношении других аспектов, касающейся технической безопасности, безопасности от актов незаконного вмешательства и др.;

— новые регулятивные формы должны предусматривать вовлечение заинтересованных правительств в работу по устранению или облегчению существующих препятствий для вложения капитала в «своих» воздушных перевозчиков, а также по закреплению права иностранцев учреждать воздушных перевозчиков иностранцами на своей территории. И то и другое обусловлено требованием взаимности и необходимости поддерживать регулируемую конкуренцию;

— новые подходы должны быть использованы в двусторонних и многосторонних соглашениях при возможном варианте «плюристороннего соглашения»: такого, которое изначально было двусторонним, но к которому новые Стороны

---

[4] *Rocha E.V.* Toward a new International Civil Aviation Convention?// 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 477.

[5] *Milde M.* The Chicago Convention — are major amendments necessary or desirable 50 years later? // 1994 Annals of Air and Space Law Vol. XIX-I. P. 401 — 447.

[6] *Haanappel P.P.C.* Multilateralism and economic block forming in inter — national air transport //1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 279 etc.

[7] *Weber L.* EEC transport liberalization and the Chicago Convention // 1992 Annals of Air and Space Law. Vol. XVII-I. P. 245—262.

могут свободно присоединиться. Эта форма многостороннего соглашения предусмотрена Резолюцией Ассамблеи ИКАО А7-15, которая провозглашает, что «многосторонность в коммерческих правах в наиболее возможной степени остается целью Организации».

Позиция Президента Совета ИКАО в этот поворотный момент в судьбе Чикагской конвенции ясна: нет необходимости изменять Чикагскую конвенцию, и давайте поаплодируем тем, кто «совместно работал в Чикаго пятьдесят лет назад».

Даже бегло оценив вышеизложенное, читатель, на мой взгляд, придет к заключению, что Президент Совета ИКАО намеренно сфокусировал свой Адрес на коммерческих аспектах проблемы. Но эти аспекты находятся в рамках международного частного права, в то время как Чикагская конвенция 1944 года по природе своей является инструментом международного публичного права.

По мнению автора статьи, важнейшими аспектами анализируемой проблематики, нуждающимися в отражении (или в совершенствовании) средствами международного воздушного права, сегодня являются:

— проблемы честной конкуренции на международном воздушном транспорте;

— вопросы суверенитета государств в отношении воздушного пространства, расположенного над их сухопутными и водными территориями, в том числе: определение территории государства, не соответствующее реалиям сегодняшнего дня; статус и правовой режим использования определенных частей воздушного пространства над территориальными водами, исключительной экономической зоной, воздушными зонами безопасности и даже над открытым морем; феномен «общего (или единого) регионального воздушного пространства», устанавливаемого для функциональных целей; вопросы организации использования воздушного пространства;

— определение статуса воздушного судна, которое должно быть основано на объективных и четких (функциональных) критериях, приемлемых для всех государств-членов ИКАО;

— проблемы статей 5, 6 Конвенции в свете объективной необходимости совершенствования разрешительного порядка предоставления государствами права полетов (пролетов) иностранным воздушным судам;

противоречия статьи 7 Чикагской конвенции в свете обеспечения каботажной деятельности, совершаемой воздушными судами;

— вопросы национальной принадлежности воздушного судна;

— проблемы расследований инцидентов и происшествий с воздушными судами;

— проблемы применения Стандартов и Рекомендаций ИКАО (САРПС), которые принимаются Советом ИКАО и «для удобства» оформляются в виде приложений к Конвенции;

— необходимость пересмотра норм, касающихся норм деятельности ICAO.

Пробелы в Конвенции. Их, следуя сложившейся практике ИКАО, следует ликвидировать. Речь идет о следующем:

— должна быть определена роль Юридического комитета ИКАО, наличие которого не предусмотрено Конвенцией;

— »не прописаны» в Конвенции методы и программы технической помощи и сотрудничества между государствами-членами;

— необходимо закрепить статус и порядок имплементации решений Региональных конференций и Региональных аэронавигационных планов (РАНП);

— следует внести в Конвенцию нормы, касающиеся защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства (в настоящее время разбросаны по различным специальным конвенциям и Приложению 17 к Конвенции.[8] В свете задач борьбы с терроризмом данная тема особенно актуальна;

— необходимо «предоставить» в основном тексте Конвенции должное место авиации общего назначения.

Что можно добавить? Сегодня «совершенная» Чикагская конвенция гораздо более востребована в свете резко повышающегося внимания государств к использованию воздушного пространства для различных видов деятельности, гражданской авиации — в первую очередь. Но следует иметь в виду, что пересмотр Конвенции явится своего рода бурей в международном воздушном праве и ИКАО. Более того, все национальные воздушные кодексы придется адаптировать под новый текст Конвенции. Работа эта, как легко предположить, настолько громадна, что может на какое-то время нарушить нормальную деятельность национальных авиационных администраций и ИКАО.

Но, тем не менее, аргументы в пользу пересмотра Чикагской конвенции перевешивают. Безусловно, «Конвенции быть». Но в новом качестве. И в этом плане возможна еще одна, очень серьезная платформа для обсуждения данной темы. Вопрос можно поставить таким образом: «А почему не Конвенция ООН по воздушному праву?». Наподобие Конвенции ООН по морскому праву.

И дело тут вовсе не в механическом заимствовании зарекомендовавшего себя опыта у «соседей-моряков». Воздушное пространство становится все более насыщенным. Кроме воздушных судов гражданской авиации (рост их количества сам по себе впечатляет), здесь и резкая интенсификация военной и прочей государственной авиации, и авиации общего назначения (деловой, частной), и перемещение в воздушном пространстве возрастающего количества различного рода ракет, и активизация космических полетов (пролетов) через воздушное пространство, и особый

[8] *Milde M.* The Chicago Convention — Are Major Amendments Necessary or Desirable 50 Years Later? // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. 19—1. P. 444—445.

характер оказания помощи через воздушное пространство при стихийных и иных бедствиях (торнадо «Каролина» и «Рита» в 2005 году многому научили в этом плане), и все более активная деятельность в киберпространстве различного рода операторов и пользователей электронными средствами, что оказывает огромное (многих — пугающее) воздействие на деятельность в воздушном пространстве, все более очевидное «перемешивание» экологических аспектов с деятельностью в воздушном пространстве... и т.п.

Не пора ли всерьез подумать о разработке Конвенции по воздушному праву. Но это — тема отдельного и очень непростого исследования. Пока же стоит задача «привести в порядок» Чикагскую конвенцию (какой у нее в результате будет год в конце — не будем загадывать, как и то, будет ли она называться Чикагской и будет ли посвящена только гражданской авиации).

Список использованных источников

1. Convention on International Civil Aviation, 7 December 1944, 15 UNTS 295; ICAO Doc. 7300/8 (последнее издание).

2. *Балаховский Я.М.* Разрешение споров в международном воздушном праве (роль Совета ИКАО) // Советский ежегодник международного права 1984. — М., 1986.

3. *Бордунов В.Д.* Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций / Ответственный редактор Ю.Н. Малеев. — М.: Наука, 1989.

4. *Верещагин А.Н.* Юридическая природа и особенности технических норм в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1971. — М.: Наука, 1973.

5. *Гуреев С.А, Дежкин В.Н.* Конвенция ООН по морскому праву 1982 года и международная аэронавигация // Советское государство и право. — 1986. № 11.

6. *Копылов М.Н.* Юридическая природа воздушного пространства над открытым морем // В сб. Актуальные проблемы современного воздушного права: Международно-правовые проблемы территории. — М.: МГИМО МИД СССР, 1980.

7. *Малеев Ю.Н., Васильев Н.И.* Технические регламенты в международном воздушном праве // Советский ежегодник международного права, 1977. — М.: Наука, 1979.

8. *Мезенцев А.В.* ИКАО и некоторые международно-правовые вопросы безопасности аэропортов, обслуживающих международную гражданскую авиацию // 40-летие ООН: Актуальные проблемы развития международного права и международных отношений. — М., 1988.

9. *Rocha E.V.* Toward a new International Civil Aviation Convention? // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 477.

10. *Milde M.* The Chicago Convention — are major amendments necessary or desirable 50 years later? // 1994 Annals of Air and Space Law Vol. XIX-I. P. 401—447.

11. *Haanappel P.P.C.* Multilateralism and economic block forming in inter — national air transport // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. XIX-I. P. 279 etc.

12. *Weber L.* EEC transport liberalization and the Chicago Convention // 1992 Annals of Air and Space Law. Vol. XVII-I. P. 245—262.

13. *Milde M.* The Chicago Convention — Are Major Amendments Necessary or Desirable 50 Years Later? // 1994 Annals of Air and Space Law. Vol. 19—1. P. 444—445.

Ю. М. Малєєв

Чиказька конвенція 1944 р.: бути чи не бути ?

Стаття висвітлює основні тенденції, проблеми та перспективи сучасного повітряного права, а саме можливі шляхи модернізації основоположного міжнародного акта цієї галузі публічного права — Чиказької конвенції 1944 р.