



## 35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

### ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 36 повестки дня. Доклад о ходе разработки правовых рамок применительно к системам CNS/ATM, включая GNSS

### РЕЗОЛЮЦИЯ АССАМБЛЕИ О ПРАКТИЧЕСКОМ ПОДХОДЕ К РАССМОТРЕНИЮ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОННЫХ АСПЕКТОВ СИСТЕМ CNS/ATM

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

#### АННОТАЦИЯ

За 14 лет работы не удалось добиться консенсуса по предложениям об изменении существующих эффективных долгосрочных правовых рамок для систем CNS/ATM. Сторонники изменений не могут представить убедительных аргументов. Так или иначе, конвенция, которая не будет действовать, вряд ли поможет государствам и региональным организациям при внедрении систем CNS/ATM. Вместо этого ИКАО следует активизировать деятельность, проводимую в существующих рамках. Необходимо призвать к принятию практических мер по усилению региональных навигационных планов и оказанию Договаривающимся государствам помощи в получении требуемого технического и экономического содействия.

#### 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На протяжении 14 лет в ИКАО ведется работа над правовыми рамками (в порядке очередности) для глобальной навигационной спутниковой системы (GNSS) и систем связи, навигации, наблюдения/организации воздушного движения (CNS/ATM). Более подробно об этом рассказывается в рабочем документе Секретариата по данному пункту повестки дня и в *Заключительном докладе о работе Исследовательской группы Секретариата по правовым аспектам систем CNS/ATM* (добавление к документу С-WP/12197). В этой работе участвовали Юридический комитет, Совет, несколько сессий Ассамблеи, два докладчика, Группа юридических и технических экспертов, а также Исследовательская группа Секретариата, которая на протяжении почти пяти лет провела 11 совещаний. Результатами работы стали генеральная *Хартия прав и обязательств государств, связанных с обслуживанием GNSS* (резолюция А32-19 Ассамблеи) и *Заявление о политике ИКАО в области внедрения и эксплуатации систем CNS/ATM* (утверждено Советом 9 марта 1994 года).

1.2 Помимо этих документов, **существующие долгосрочные правовые рамки** включают *Конвенцию о международной гражданской авиации* (Чикагскую конвенцию), Приложения к ней, другие резолюции Ассамблеи, соответствующие рекомендации ИКАО и региональные навигационные планы, а также состоявшиеся в 1996 году обмены письмами между соответственно Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией и ИКАО относительно предложений указанных государств по спутниковым навигационным сигналам.

1.3 Позднее Секретариат обобщил результаты деятельности Исследовательской группы Секретариата по правовым аспектам систем CNS/ATM в своем рабочем документе по данному пункту повестки дня, а более подробно они были изложены в заключительном докладе о работе этой Исследовательской группы Совету. В выводах Исследовательской группы отмечается общее согласие в отношении того, что отсутствуют какие-либо юридические препятствия развертыванию систем CNS/ATM и что ничто в этой концепции не противоречит положениям Чикагской конвенции. Под вводящим в заблуждение заголовком "Неадекватность существующих правовых рамок" Секретариат поместил заключение Группы о том, что значительных пробелов в изученных ею основных национальных системах ответственности не имеется. По сути дела, Группа отметила лишь две специфические процедурные проблемы ограниченного характера, касающиеся доктрины иммунитета суверена и недостаточности норм о юрисдикции для предъявления исков в отдельных странах.

## **2. НЕСМОТРЯ НА ПОЧТИ ПОЛТОРА ДЕСЯТИЛЕТИЯ РАБОТЫ, КОНСЕНСУС В ПОЛЬЗУ ИЗМЕНЕНИЙ НЕ СЛОЖИЛСЯ**

2.1 В докладе отмечается, что Исследовательской группе не удалось достичь консенсуса в отношении характера **договорных рамок**, в частности по вопросу о том, можно ли их сделать обязательными. Договорные рамки помогут государствам, осуществляющим юрисдикцию согласно статье 28, в передаче на внешний подряд тех элементов обслуживания CNS/ATM, которые они предоставляют населению. Сторонники факультативных рамок признают, что типовые положения, уже подготовленные Исследовательской группой, могут способствовать стандартизации внедрения систем в соответствии со Стандартами ИКАО и станут отправной точкой в переговорах об установлении отношений. Сторонники обязательного режима выступают за принятие требования об установлении единообразных связей между поставщиками сигналов и государствами статьи 28. К сожалению, при этом на поставщиков сигнала не налагаются дополнительные обязательства, помимо соблюдения Стандартов ИКАО – обязательства, которые в настоящее время не выполняются поставщиками транснациональных радионавигационных средств. В отсутствие консенсуса это предложение не будет реализовано.

2.2 Исследовательская группа, как и все другие органы ИКАО, рассматривавшие этот вопрос, не смогла достичь консенсуса по вопросу о необходимости заключения **конвенции**. В п. 7.5.1 доклада Секретариата говорится: "Большинство членов высказало мнение о том, что в настоящее время не накоплен достаточный опыт внедрения систем, в частности GNSS, и поэтому было бы преждевременным на этом этапе разрабатывать и подготавливать проект международной конвенции". Работа над внедрением систем CNS/ATM ведется уже 14 лет, но до сих пор не выявлено проблем, которые обуславливали бы необходимость внесения изменений в юридические рамки.

2.3 Признав невозможность достижения консенсуса по вопросу о направлениях дальнейшей работы, Совет после двух заседаний, посвященных обсуждению доклада Секретариата о работе Исследовательской группы, передал этот вопрос на рассмотрение настоящей сессии Ассамблеи. В документе С-WP/12259 "*Доклад о ходе разработки правовых рамок применительно к системам CNS/ATM, включая GNSS*", представленном на его 172-й сессии, Совет отмечает наличие по крайней мере трех или четырех возможных подходов, но не делает выбора. Этот вопрос является "чрезвычайно важным", но "решение о возможных дальнейших действиях в этой области должна принимать 35-я сессия Ассамблеи" (см. п. 3.4). Несмотря на всю проделанную работу, не достигнуто консенсуса ни по вопросу о необходимости изменения существующих долгосрочных правовых рамок, ни по вопросу о том, какими должны быть эти изменения.

### **3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ РАМКИ СДЕЛАЛИ ВОЗМОЖНЫМИ ЗНАЧИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ ДОСТИЖЕНИЯ, А В ЮРИДИЧЕСКОЙ СФЕРЕ ИКАО УДЕЛЯЕТ ОСНОВНОЕ ВНИМАНИЕ ДРУГИМ ПРОБЛЕМАМ**

3.1 В этом контексте следует указать на два параллельных процесса. Во-первых, продолжается фактический процесс технического развертывания систем CNS/ATM с использованием надежных и гибких правовых и организационных инструментов, обеспечиваемых действующими долгосрочными рамками – теми же рамками, которые позволили внедрить турбореактивный двигатель, радиолокационное наблюдение, позитивный контроль, наземные межконтинентальные навигационные системы, ETOP и многие другие выдающиеся технические достижения. Аэронавигационная комиссия, Совет и соответствующие группы экспертов разрабатывают обязательные Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS) и инструктивные материалы по системам CNS/ATM, призванные помочь Договаривающимся государствам и региональным организациям в создании таких систем. Участники Одиннадцатой Аэронавигационной конференции в сентябре-октябре 2003 года с удовлетворением отметили достигнутый прогресс.

3.2 Во-вторых, за те 10 лет, в течение которых тема долгосрочных правовых рамок для GNSS или CNS/ATM занимала первые места в списке приоритетов Юридического комитета, были разработаны и приняты новые конвенции по ряду *других* вопросов. Некоторые из этих конвенций даже вступили в силу. Таким образом, другие вопросы были связаны с конкретными проблемами, для решения которых в форме конвенции международным сообществом был достигнут консенсус.

### **4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ, ПО КОТОРЫМ НЕ СЛОЖИЛСЯ КОНСЕНСУС**

#### **4.1 Европейское региональное предложение**

4.1.1 Европейское предложение, изложенное в рабочем документе по данному пункту повестки дня, предусматривает создание сети имеющих обязательную силу контрактов, связывающих всех участников обслуживания CNS/ATM, на основе региональной конвенции. В основе этого предложения лежит "одна из концепций", обсуждавшихся в Исследовательской группе, но в конечном итоге она была оформлена в виде предложения европейских членов Группы. Члены Группы из других регионов мира с интересом изучили его, однако оно не получило поддержки за пределами Европы (включая Северную и Южную Америку, Африку, Южную и Восточную Азию и западную часть Тихого океана). Это предложение ориентировано на

специфические европейские условия, включая планы централизованного контроля и "уровней" обслуживания, аспекты взаимоотношений и сборов. В ходе опроса ни один член Исследовательской группы не высказался, например, за необходимость создания в своем регионе "регионального органа GNSS", предусмотренного европейским предложением. На Одиннадцатой Аэронавигационной конференции ЕВРОКОНТРОЛЬ и Европейская конференция гражданской авиации официально внесли это предложение практически в его нынешней форме. Принципиальной дискуссии по этому вопросу на Конференции не проводилось, и документ был передан Совету.

4.1.2 Европейское предложение характеризуется как "договорные рамки", однако оно, тем не менее, требует заключения имеющих обязательную силу соглашений между государствами, то есть региональной многосторонней конвенции.

4.1.3 Это предложение не получило значительной поддержки за пределами Европы – по всей видимости, в связи с тем, что оно представляет собой сложные рамки, ориентированные на европейские институты и являющиеся оптимальным инструментом для решения региональных проблем Европы, в особенности экономических проблем. Европейское предложение предусматривает создание "многоуровневых" структур, необходимых для оказания помощи в финансировании массивной новой системы, стоимость которой должна в значительной степени покрываться пользователями частного сектора, даже если большинство пользователей представляют другие секторы, помимо гражданской авиации.

4.1.4 Некоторые неевропейские члены Исследовательской группы считали, что было бы преждевременным принимать в качестве глобальной модели сложную и противоречивую структуру, ориентированную на специфические региональные условия и еще не опробованную на региональной основе. Ассамблее следует принять к сведению это предложение и рекомендовать европейским государствам доложить о своем опыте после того, как такие рамки будут созданы и апробированы в течение определенного периода времени.

## **4.2 Неоднократные призывы к заключению новой конвенции**

4.2.1 После первоначального рассмотрения в Юридическом комитете вопроса о GNSS неоднократно раздавались призывы к заключению новой многосторонней конвенции. В качестве примера можно привести еще один региональный документ, представленный на Одиннадцатой Аэронавигационной конференции государствами – членами Африканской конференции гражданской авиации. В таких предложениях, как правило, не указываются конкретные проблемы, которые можно решить только с помощью договорного права, и не конкретизируется содержание новой конвенции.

4.2.2 Исследовательская группа полностью посвятила два совещания детальному изучению возможного содержания конвенции и подготовила подробный список возможных тем. Ни одно из конкретных предложений, требующих отражения в положениях конвенции, не получило консенсуса. Таким образом, добиться консенсуса не удалось не только в вопросе о необходимости конвенции, но и в отношении содержания такой конвенции. Убедительной аргументации представлено не было.

## 5. ПРАКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД – РАЗВИТИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕГО ПРИНЦИПИАЛЬНОГО БАЗОВОГО КОНСЕНСУСА ПО РЕАЛЬНЫМ ПРОБЛЕМАМ

5.1 Отсутствие консенсуса в вопросе о необходимости какого-либо принципиального изменения существующих долгосрочных правовых рамок по сути дела является молчаливым признанием того, что технические достижения, имевшие место до сегодняшнего дня, стали возможными благодаря существующим долгосрочным рамкам. Действительно, в Исследовательской группе был достигнут прочный консенсус в вопросе о том, что статью 28 Чикагской конвенции, являющуюся "краеугольным камнем" в вопросе о правах и обязательствах Договаривающихся государств при предоставлении обслуживания CNS/ATM, *не следует* изменять. Этот консенсус перекликается с выводами первого докладчика по GNSS д-ра Гульдмана (Швейцария) о том, что а) не имеется юридических препятствий развертыванию систем CNS/ATM и б) концепция полностью соответствует Чикагской конвенции. Эти выводы были одобрены консенсусом на 28-й сессии Ассамблеи.

5.2 Мы поняли, что любые препятствия к внедрению продиктованы восприятием, т. е. носят в большей степени психологический и политический, нежели юридический, технический или институционный характер. Многие наблюдатели полагают, что проблема связана просто с отсутствием уверенности в новых системах. Таким образом, внедрение CNS/ATM тормозится не из-за отсутствия юридических инструментов, а из-за недостатка политической воли и необходимых ресурсов – экономических, технических и кадровых, – препятствующего достижению технических целей ИКАО.

5.3 Кстати, такую концентрацию внимания, времени и усилий на предложениях относительно новых "долгосрочных правовых рамок" можно рассматривать как отвлечение ресурсов от целей внедрения. Это идет в разрез с сформулированным ИКАО основополагающим принципом, согласно которому работа над правовыми рамками не должна создавать задержек в процессе внедрения.

5.4 Более того, неясно, какие выгоды может принести Договаривающимся государствам новая многосторонняя конвенция, особенно если учесть, что 1) согласия по вопросу о конкретном содержании такой конвенции не достигнуто, 2) внедрение систем до настоящего времени не тормозилось из-за отсутствия правовых инструментов и 3) совершенно очевидно, что никакая новая конвенция (по крайней мере, в тех рамках, которые рассматривались на протяжении 14 лет) не может быть ратифицирована и введена в действие. Даже если новую конвенцию можно будет разработать, она обязательно будет в чем-то дублировать Чикагскую конвенцию, и пройдут десятилетия, прежде чем она получит такое же широкое признание, а тем временем возникнет целая сеть непоследовательных и противоречивых норм. Из-за такой неопределенности возрастут расходы и трудности государств при внедрении систем CNS/ATM.

5.5 В то же время *существует* ясность в вопросе о практической необходимости внедрения. Договаривающиеся государства должны преодолеть любые психологические и политические барьеры, не позволяющие принять концепцию CNS/ATM. Им следует изыскать пути мобилизации политической воли и экономических ресурсов. Им нужны действенные региональные навигационные планы, ориентированные на оперативное и эффективное внедрение. Им требуется техническое содействие, включая помощь в совершенствовании национальных правовых режимов. Им нужна финансовая помощь, по возможности от третьих сторон или из многосторонних источников.

## **6. ВЫВОДЫ**

6.1 ИКАО пора прекратить поиски новых "долгосрочных правовых рамок", перспектив достижения консенсуса по которым не имеется, и вместо этого сосредоточить внимание на практических мерах по реализации концепции CNS/ATM.

6.2 ИКАО следует принять резолюцию, дающую высокую оценку той позитивной работе, которая была проделана в течение длительного периода поиска долгосрочных правовых рамок, и призывающую ИКАО вновь подтвердить свою приверженность решению задачи выработки практических средств для внедрения.

6.3 Эта резолюция также должна приостановить работу над юридическими предложениями, которые не смогли получить консенсуса, оставив открытой возможность возобновления работы над юридическими и институциональными аспектами в том случае (и только в том случае), если фактические препятствия будут идентифицированы техническими специалистами в ходе реальной работы по внедрению.

## **7. ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

7.1 Ассамблее предлагается принять проект резолюции, представленный в добавлении к настоящему документу.

-----

## ДОБАВЛЕНИЕ

### ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ A35X

#### **ПРАКТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К РАССМОТРЕНИЮ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОННЫХ АСПЕКТОВ СИСТЕМ СВЯЗИ, НАВИГАЦИИ, НАБЛЮДЕНИЯ/ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ (CNS/ATM)**

*Ассамблея,*

*принимая во внимание,* что в работе по глобальному внедрению систем связи, навигации, наблюдения/организации воздушного движения (CNS/ATM) достигнут значительный прогресс после выдвижения этой концепции на Десятой Аэронавигационной конференции в 1990 году и ее широкого одобрения на Одиннадцатой Аэронавигационной конференции в 2003 году,

*принимая во внимание,* что долгосрочные правовые рамки для систем CNS/ATM, а именно, Чикагская конвенция, Приложения к ней, резолюции Ассамблеи (включающие, в частности, Хартию прав и обязательств, связанных с GNSS), соответствующие рекомендации ИКАО (включающие, в частности, Заявление о политике ИКАО в области внедрения и эксплуатации систем CNS/ATM), региональные навигационные планы и обмены письмами между ИКАО и государствами, эксплуатирующими группировки навигационных спутников, сделали возможным достигнутый до настоящего времени технический прогресс,

*принимая во внимание,* что ИКАО выделяет значительные ресурсы на изучение правовых и институциональных аспектов систем CNS/ATM в рамках Ассамблеи ИКАО, Совета, Юридического комитета, Группы юридических и технических экспертов и Исследовательской группы, а также на подбор детальной информации и глубокое ознакомление с вопросами, вызовами и проблемами, стоящими перед международным сообществом,

*принимая во внимание,* что ни в одном органе ИКАО не удалось достичь консенсуса по различным предложениям относительно принятия новых или значительного изменения существующих долгосрочных правовых рамок,

*принимая во внимание,* что некоторые региональные группы государств выдвигают предложения по правовым и институциональным рамкам, приемлемым с учетом специфики региональных условий,

1. *признает,* что более вероятным препятствием внедрению систем CNS/ATM является нехватка ресурсов и политической воли, а не отсутствие законодательства или институтов;

2. *вновь подтверждает* достигнутый консенсус в отношении того, что а) отсутствуют юридические препятствия развертыванию систем CNS/ATM, б) системы CNS/ATM полностью соответствуют Чикагской конвенции и с) для внедрения систем CNS/ATM не требуется изменять Чикагскую конвенцию;

3. *настоятельно призывает* усилить, детализировать и ускорить реализацию региональных навигационных планов с целью обеспечения как можно более широкого, эффективного и единообразного внедрения систем CNS/ATM;

4. *предлагает* Договаривающимся государствам рассмотреть возможность использования региональных организаций для создания необходимых механизмов с учетом региональной специфики, если это требуется, при условии, что они не будут противоречить Чикагской конвенции;

5. *выступает за* более широкое оказание технического содействия при внедрении в рамках региональных навигационных планов CNS/ATM по линии ИКАО, региональных организаций и отраслевых структур;

6. *предлагает* Договаривающимся государствам рассмотреть возможность использования дополнительных источников финансирования как на многосторонней основе, так и через третьи стороны, для оказания содействия государствам и региональным группам при внедрении систем CNS/ATM;

7. *порукает* Генеральному секретарю приостановить работу над созданием новых "долгосрочных правовых рамок" по крайней мере до следующей очередной сессии Ассамблеи. Работу над юридическими вопросами можно будет возобновить в том случае (и только в том случае), если технические специалисты, занимающиеся вопросами внедрения, выявят наличие конкретных проблем, которые невозможно решить с помощью существующих юридических и институциональных инструментов.