



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ – 37-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 4–7 сентября 2018 года)

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение общей программы работы Юридического комитета

ВЫПОЛНЕНИЕ СТАТЬИ 21 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

(Представлено Секретариатом)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Ассамблея на своей 39-й сессии одобрила рекомендацию, единодушно принятую Юридической комиссией, о включении в общую программу работы Юридического комитета пункта "Выполнение статьи 21 Чикагской конвенции" с порядком очередности 8. Такое решение Ассамблеи основывалось на результатах рассмотрения рабочего документа A39-WP/159, представленного Францией и поддержанного всеми выступавшими делегациями.

1.2 Письмом государствам LE4/71-IND/17/13 от 30 июня 2017 года Генеральный секретарь учредила Целевую группу по Статье 21 (A21TF) и предложила 22 государствам-членам назначить экспертов в ее состав. За прошедшее время Группа A21TF провела два совещания в Штаб-квартире ИКАО в Монреале. Первое совещание состоялось 27–29 сентября 2017 года, а второе – 10–11 апреля 2018 года.

1.3 В настоящем документе кратко излагаются итоги работы, проведенной Группой A21TF на указанных двух совещаниях.

2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

2.1 Концепция национальности и регистрации воздушных судов рассматривается в главе III *Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикаго, 1944 – далее "Чикагская конвенция"), которая состоит из статей 17–21. В соответствии со статьей 17 воздушные суда имеют национальность того государства, в котором они зарегистрированы. По статье 18 не может считаться действительной регистрация воздушного судна более чем в одном государстве, но его регистрация может переходить от одного государства к другому. Статья 19 предусматривает, что регистрация или передача регистрации воздушного судна в любом Договаривающемся государстве производится в соответствии с его законами и правилами. Другими словами, каждое государство правомочно разрабатывать правила и нормы по вопросу регистрации и, соответственно, относительно определения концепции принадлежности для целей регистрации. Ярким подтверждением этого является тот факт, что термин "принадлежность" в Конвенции не определен.

2.2 Статья 21 Чикагской конвенции устанавливает два четких обязательства о представлении Договаривающимися государствами информации. Первое из них: "[к]аждое

Договаривающееся государство обязуется предоставлять по запросу другому Договаривающемуся государству или Международной организации гражданской авиации информацию относительно *регистрации и принадлежности* любого конкретного воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве". Второе: "Каждое Договаривающееся государство направляет Международной организации гражданской авиации в соответствии с теми правилами, которые последняя может установить, уведомление, содержащее *такие соответствующие данные, какие могут быть предоставлены, о принадлежности и контроле* над воздушными судами, зарегистрированными в этом государстве и обычно занятыми в международной аэронавигации" (выделение добавлено). К сожалению, из-за отсутствия общепринятого определения и понимания концепции "принадлежности" воздушных судов существует неясность при обмене государствами-членами информацией о принадлежности в процессе передачи воздушного судна из реестра одного государства в реестр другого.

2.3 На протяжении многих лет ИКАО проводит работу по содействию выполнению обязательств по представлению информации, содержащихся в статье 21. В отношении первой части ИКАО ведет переписку с государствами-членами в тех случаях, когда возникает необходимость в получении информации относительно регистрации и принадлежности какого-либо конкретного воздушного судна. Что касается второй части, то в 2006 году ИКАО создала на основе сетевой технологии систему регистрации воздушных судов (ARS) в целях содействия представлению государствами соответствующих данных относительно принадлежности и контроля над воздушными судами, включенными в их реестры. Несмотря на вышеупомянутые усилия, ИКАО добилась лишь незначительного успеха в получении от государств-членов информации о регистрации, принадлежности и контроле в соответствии со статьей 21. База данных ARS на сегодняшний день содержит информацию о регистрации воздушных судов от очень малого количества государств. Высказывалось предположение о том, что неудовлетворительные результаты ARS могут объясняться, в частности, отсутствием у государств – членов ИКАО четкого представления о характере, объемах и/или сути обязательств, возлагаемых на них статьей 21 Чикагской конвенции, особенно в части требования о представлении соответствующих данных относительно принадлежности воздушных судов и контроле над ними.

2.4 Целью Группы A21TF является оказание Секретариату помощи в разъяснении характера, объемов и сути обязательств, принимаемых на себя Договаривающимися государствами по статье 21 Чикагской конвенции, а также рассмотрение возможности разработки правил, инструктивного материала или рекомендаций ИКАО для оказания государствам-членам помощи в выполнении ими своих обязательств по статье 21.

3. ПЕРВОЕ СОВЕЩАНИЕ ГРУППЫ A21TF

3.1 На первом совещании Группе A21TF было представлено три рабочих документа, которые легли в основу дискуссии. С самого начала стало ясно, что в мире существует несколько различных систем регистрации воздушных судов. С одной стороны, есть государства, в которых воздушные суда регистрируются на основе данных о лице или организации, осуществляющих владение воздушным судном и контроль над ним. В их реестрах "принадлежность" определяется как владение воздушным судном и контроль над ним. С другой стороны этого спектра находятся государства, имеющие реестры прав собственности, в которых воздушные суда регистрируются организациями, являющимися законными и/или бенефициарными владельцами воздушных судов (например, если такая организация осуществляет владение, право использовать, отчуждать воздушное судно или иным образом распоряжаться им). Имеются также государства, которые в своих реестрах воздушных судов фиксируют как законное право собственности, так и данные о

владении и контроле над воздушным судном. Кроме того, в некоторых государствах ведутся отдельные реестры – в одних регистрируются права собственности, а в других ведется регистрация воздушных судов по признакам владения и контроля. Членам Группы A21TF было ясно как из выступлений на первом совещании, так и из ответов на вопросник, который рассылался Управлением по правовым вопросам и внешним сношениям в соответствии с решением Ассамблеи и прилагался к документу A21TF/1-WP/2, что в контексте регистрации воздушных судов концепция принадлежности по-разному трактуется в разных государствах.

3.2 На совещании A21TF было также отмечено, что такие различия в системах регистрации допускаются статьей 19 Чикагской конвенции, которая устанавливает, что "регистрация или смена регистрации воздушных судов в любом Договаривающемся государстве производится в соответствии с его законами и правилами". Тем не менее, отмечалось, что такие различия могут приводить к задержкам при передаче регистрации воздушных судов от одного государства другому. Задержки, с которыми сталкиваются некоторые государства при регистрации воздушных судов из другого государства, объясняются тем, что в разных государствах концепция "принадлежности" для целей регистрации трактуется по-разному (т. е. право собственности или владение и контроль, или и то, и другое), различаются и подходы к такой информации в государствах регистрации. Эта проблема в основном возникает в государствах, в которых регистрация производится на основе законного и/или бенефициарного права собственности, если воздушное судно поступает из государства, в котором регистрация основывается на признаках владения и контроля.

3.3 Члены Группы A21TF единодушно поддержали мнение о том, что они не будут рекомендовать поправок к статье 21 с целью определить концепцию "принадлежности" в соответствии с одной из наиболее распространенных систем. Многие делегаты согласились с тем, что A21TF следует попытаться выработать какие-то рекомендации, чтобы наглядно продемонстрировать различия в концепции "принадлежности". Более полное понимание различий между системами регистрации в разных странах мира поможет многим Договаривающимся государствам при регистрации воздушных судов из реестров других государств. Тем самым будет улучшена ситуация в государствах при передаче воздушных судов из одного государства в другое для регистрации.

4. ВТОРОЕ СОВЕЩАНИЕ A21TF

4.1 По итогам рассмотрения рабочего документа, представленного Францией на втором совещании A21TF, его участники в принципе одобрили концепцию типового свидетельства о прекращении регистрации, предложенного Францией, с учетом мнений, высказанных в ходе обсуждения. Отмечалось, в частности, что Группа A21TF поддержит включение такого типового свидетельства о прекращении регистрации в той или иной форме в инструктивный материал, но не в Стандарт или Рекомендуемую практику ИКАО.

4.2 Участники совещания A21TF также подробно рассмотрели предложение Секретариата о замене системы регистрации воздушных судов сетевой структурой регистрации воздушных судов. Приняв к сведению план Секретариата использовать предлагаемую ARN для сбора данных о регистрации пилотируемых и беспилотных, а также сертифицированных и несертифицированных воздушных судов, Группа A21TF в самом начале дискуссии приняла решение не проводить таких различий в своей дальнейшей работе.

4.3 По итогам состоявшейся дискуссии участники A21TF согласились поддержать работу Секретариата по созданию указанной ARN. Группа A21TF призвала Секретариат

учитывать различные проблемы и озабоченности, высказанные в ходе дискуссии. Кроме того, члены A21TF поддержали предложение Секретариата о создании подгруппы, которая будет называться Подгруппа по сети регистрации воздушных судов (ARNSG). Членство в ARNSG будет открыто для всех государств, которые представлены в A21TF. По предложению Секретариата совещание A21TF рассмотрело и одобрило проект круга полномочий ARNSG, подготовленный Секретариатом. Доклад о ходе работы ARNSG прилагается в **добавлении** к настоящему рабочему документу.

5. ВЫВОДЫ

5.1 По итогам первых двух совещаний Группа A21TF пришла к следующим выводам.

5.1.1 Статья 21 Чикагской конвенции не содержит определения концепции принадлежности воздушных судов, и эта концепция, по-видимому, не обсуждалась в ходе разработки (*travaux preparatoires*) Конвенции. Согласно статье 19 Чикагской конвенции "[р]егистрация или смена регистрации воздушных судов в любом Договаривающемся государстве производится в соответствии с его законами и правилами". Соответственно, каждое Договаривающееся государство самостоятельно определяет принцип принадлежности для целей регистрации воздушных судов.

5.1.2 Как показали результаты опроса, проведенного Секретариатом, а также дискуссии на совещаниях A21TF, как и предполагается в статье 19 Конвенции, в разных Договаривающихся государствах существуют по-разному трактуется понятие принадлежности воздушных судов (например, принадлежность по праву собственности, владение и контроль или имущественный интерес). Дискуссии на совещаниях A21TF также показали, что в некоторых государствах информация о воздушных судах может находиться в нескольких реестрах. Соответственно, национальный полномочный орган гражданской авиации государства не всегда располагает информацией о принадлежности или обладателе права собственности на какое-то конкретное воздушное судно в своем реестре воздушных судов, если этими вопросами занимается другая организация.

5.1.3 Для Договаривающихся государств статья 21 устанавливает обязательство, во-первых, предоставлять по запросу информацию о регистрации и принадлежности любого конкретного воздушного судна, зарегистрированного в этом государстве, другому Договаривающемся государству или ИКАО, и во-вторых, направлять ИКАО уведомления, содержащие такие соответствующие данные, которые могут быть представлены в отношении принадлежности и контроля над воздушными судами, зарегистрированными в этом государстве, которые обычно заняты в международной авиации. Полное отсутствие такой информации от некоторых государств можно частично объяснить тем, что обязательства, содержащиеся в статье 21, возможно, недостаточно четко разъясняются в Приложении 7 "Национальные и регистрационные знаки воздушных судов".

5.1.4 В настоящее время в тех случаях, когда государство представляет информацию о принадлежности воздушного судна, внесенного в его реестр, другому государству или ИКАО, получатель такой информации не знает, на каком определении принадлежности основана эта информация. Отсюда и неопределенный характер обмениваемой в настоящее время информации относительно принадлежности воздушных судов. Неопределенность информации о принадлежности не способствует передаче регистрации воздушных судов от одного государства другому. Во многих государствах действующие процедуры регистрации не основываются на информации о принадлежности, получаемой от других государств, однако получение четкой

информации о принадлежности от предыдущего государства регистрации будет способствовать регистрации воздушных судов и ускорять этот процесс во многих других государствах. Группа A21TF рекомендует для устранения или смягчения такой неопределенности дополнить существующую систему элементом транспарентности.

5.1.5 Одним из полезных инструментов, позволяющих привнести элемент транспарентности в процедуру обмена информацией о принадлежности воздушных судов между государствами в соответствии со статьей 21, может стать типовое свидетельство о прекращении регистрации, содержащее более подробные данные о воздушном судне и его владельце, эксплуатанте и/или обладателе права собственности. Проект типового свидетельства о прекращении регистрации, который был предложен Францией, рассматривался Группой A21TF. Дальнейшая работа по проекту типового свидетельства о прекращении регистрации должна проводиться соответствующими органами, однако в целом отмечалось, что такое типовое свидетельство может быть опубликовано в качестве инструктивного материала (например, в предлагаемом Руководстве по трансграничной передаче, разрабатываемом в настоящее время Целевой группой по трансграничному обороту).

5.1.6 Группа A21TF также подробно обсудила существующую в ИКАО систему сбора данных о регистрации воздушных судов от Договаривающихся государств. Действующая система регистрации воздушных судов (ARS) и регламентирующие ее "Правила", которые были приняты Советом в 2006 году, устарели. В настоящее время разрабатывается новая цифровая платформа – сетевая структура регистрации воздушных судов (ARN). В идеальном варианте информация из существующих цифровых национальных реестров воздушных судов может автоматически передаваться в ARN, а для государств, не имеющих цифровых платформ, можно предложить индивидуальные решения по созданию собственной цифровой системы регистрации воздушных судов.

5.1.7 При разработке спецификаций, а также регламентирующих норм (например, "правил" в смысле статьи 21) для ARN следует учитывать состоявшиеся дискуссии по вопросу о принадлежности воздушных судов.

6. ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА

6.1 Комитету предлагается принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем рабочем документе.

APPENDIX

PROGRESS REPORT ON THE WORK OF THE AIRCRAFT REGISTRATION NETWORK SUB-GROUP (ARNSG)

1. BACKGROUND

1.1 The ARN will establish a consolidated database of State registered aircraft, including manned aircraft, remotely piloted aircraft (RPA), and small unmanned aircraft (sUA, commonly referred to as drones). For States with established electronic systems, the ARN will create the technical interface for automatic data provision to ICAO. And for States who seek to establish a digital registration process, the ARN will offer a customized application to manage their day-to-day aircraft registry activities, providing a turnkey option for States that do not have an existing electronic registration system. These two options will feed a global aircraft dataset and enable development of additional inter-State operability services and features.

1.2 The ARNSG was established to provide guidance and advice to ICAO to ensure the technical implementation of the ARN consists of the features and functionality that will ultimately benefit any member State. It is a multi-disciplinary group comprised of members from the Article 21 Task Force (A21TF), with the addition of members from the Unmanned Aircraft Systems Advisory Group (UAS-AG), and consists of 17 members from 12 different member States. The top-level tasks of the ARNSG are as follows:

- a) Advise on the State process of aircraft registration to ensure that the proposed ARN captures the relevant data in an appropriate digital process;
- b) Advise specifically on the intended use-case(s) for information concerning aircraft ownership; and
- c) Advise on the development of the regulations referred to in Article 21, taking in to account the rules for the provision of pertinent data developed for the ARS.

2. PROGRESS ACHIEVED IN THE WORK OF THE ARNSG

2.1 There have been two virtual meetings held to date. The first meeting focused on how States currently process and approve applications for new registrations. ARNSG Members presented details regarding their existing processes for both aircraft and small UA/drone registration, and whether each part of the process is paper-based or electronic. This highlighted the fact that a number steps remain manual tasks within many authorities, such as scanning of documents and manual data input into computer based systems. Discussion also highlighted that the way in which a State may differentiate between an aircraft and a drone may differ from one State to another. An example was to differentiate based on the weight of the air vehicle, but this was not consistent from one State to another. And finally, the discussion on existing process covered items such as proof of identity of the applicant, issues related to payment processing, and expected duration of overall registration application processing.

2.2 The second meeting of the ARNSG focused on two areas of discussion. First, the topic of ‘international’ small UA/drone operators was addressed, with group members asked if a visitor to your State was intending to operate a drone, what information would you require them to provide in order for you to maintain satisfactory oversight? It was revealed that some States have the expectation of individuals intending to operate a small UA / drone when visiting the country was for those individuals to register themselves and their drones using the same online system as used by residents of that State. Even if the individual did not have a residence in the country, hotel accommodation may still be mandatory. In one State system, a cell phone number was a mandatory information field, as the system would send a unique verification code to the applicant’s cell phone on completion of the application. Discussion highlighted the fact that whilst the expectation may be for visitors to a State to utilise the same registration system as residents, there may be some fundamental technical barriers to accomplishing this. Accessibility of non-residents and use of other languages are therefore elements that should be taken in to consideration by ICAO during development of the ARN applications.

2.3 The second item discussed was that of clarifying the definition of the applicant of aircraft registrations. It is recognised that States favour one of two different criteria for defining the owner for manned aircraft. Some States consider the applicant, referred to as the ‘owner’, as the legal title-holder of the aircraft. Other States consider the applicant to be the party that has custody and control of the aircraft, essentially the aircraft ‘operator’. The owner and the operator are not necessarily the same. As such, the specific information obtained may be subtly different, and the subsequent use of that specific information may also differ. The ARNSG is continuing to seek clarification from States on these information uses, and the optimum set of information that would be beneficial to States in managing their aircraft registry and subsequent safety oversight responsibilities.

2.4 The final topic of the second meeting addressed the challenge associated with maintaining an accurate database of manufacturers and models was raised. When capturing this information in a digital format, providing an open-text field for the applicant to populate increases the risk of having multiple different records for exactly the same aircraft type. Rather it is preferable to present the applicant with a selection box, to enable them to select the exact make and model of the air vehicle to be registered. The Secretariat explained the objective for the Commercial Aviation Safety Team/ICAO Common Taxonomy Team (CICCT), currently charged with developing common taxonomies and definitions for manned aircraft. The intent is to widen the mandate for the CICCT to include the manufacturers, models, and series of all unmanned aircraft, including small personal drones. This information would act as the core dataset for the ARN applications so that an applicant would select the appropriate vehicle from a list of predefined options, rather than the applicant inputting the details in an open-text format.

3. FUTURE WORK OF THE ARNSG

3.1 Subsequent meetings will be scheduled as required to support ICAO in the ongoing development of the ARN. The input from ARNSG members has been invaluable in refining and guiding the functional requirements of the overall ARN development.