Международная организация гражданской авиации

LC/40-WP/6-1
5/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ЮРИДИЧЕСКИЙ КОМИТЕТ – 40-Я СЕССИЯ

(Монреаль, 26–30 октября 2026 года)

Пункт 6 повестки дня. Прочие вопросы

ТОЛКОВАНИЕ СТАТЬИ 89 И ПРАВ ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ В УСЛОВИЯХ ВОЙНЫ

(Представлено Исламской Республикой Иран)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 *Конвенция о международной гражданской авиации* (далее – "Чикагская конвенция") была принята 7 декабря 1944 года, когда Вторая мировая война еще продолжалась. Составители включили в нее Статью 89 под заголовком "Война и чрезвычайное положение". Статья 89 Чикагской конвенции предусматривает, что в случае войны положения Конвенции не затрагивают свободы действий затрагиваемых войной Договаривающихся государств, как воюющих, так и нейтральных. Такой же принцип применяется в случае, когда любое Договаривающееся государство объявляет у себя чрезвычайное положение и уведомляет об этом Совет.

1.2 Несмотря на свою важность Статья 89 по-прежнему остается одним из наименее проработанных положений Чикагской конвенции, и ИКАО не давала ее всестороннего и систематического толкования. Основные неясности касаются значения термина "война", границ "свободы действий", критериев определения "воюющих" и "нейтральных" государств, а также того, может ли государство апеллировать к Статье 89 независимо от своей роли в возникновении конфликта.

1.3 Принятие Устава Организации Объединенных Наций закрепило общий запрет на угрозу применения или применение силы в соответствии со Статьей 2(4), за исключением ограниченного ряда случаев, включая самооборону в соответствии со Статьей 51 и меры, санкционированные Советом Безопасности в соответствии с главой VII. Соответственно, Статью 89 нельзя толковать в отрыве от современного международно-правового порядка. Таким образом, главный вопрос заключается в том, следует ли толковать Статью 89 исключительно с учетом правовых концепций, существовавших на момент принятия Конвенции, или в свете последующего развития международного права, включая соответствующие применимые нормы отношений между Договаривающимися государствами.

2. ИЗМЕНЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К СТАТЬЕ 89 ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

2.1 Статья 89 опирается на прямой исторический прецедент в виде Статьи 38 *Конвенции о регулировании воздушной навигации* (Париж, 1919 г. – "Парижская конвенция"), в которой аналогичным образом закреплялась свобода действий воюющих и нейтральных государств в

условиях военного времени. Эта преемственность свидетельствует об изначальном предназначении Статьи 89. Тем не менее эти положения создавались в принципиально разных правовых условиях. Парижская конвенция была принята в то время, когда война по-прежнему считалась одним из юридически признанных состояний международных отношений. Хотя Устав Лиги Наций и Пакт Келлога-Брианда 1928 года были призваны ограничить применение военной силы, всеобъемлющий запрет на угрозу силой или ее применение еще не стал основополагающей нормой международного права. После принятия Устава Организации Объединенных Наций в 1945 году правовая база, регулирующая применение силы, коренным образом изменилась.

2.2 В соответствии с подпунктом c) п. 3 Статьи 31 *Венской конвенции о праве международных договоров* 1969 года при толковании договора необходимо учитывать соответствующие нормы международного права, применимые в отношениях между сторонами. Поэтому нельзя просто вынести современное международное право за скобки вопроса о толковании договора только потому, что оно сформировалось после заключения договора. В то же время намерение сторон и правовые обстоятельства, имевшие место на момент заключения договора, сохраняют свою значимость.

2.3 Международный Суд подтвердил этот подход, в частности, в деле о нефтяных платформах. При толковании подпункта d) п. 1 статьи 20 Договора о дружбе между Ираном и Соединенными Штатами от 1955 года Суд указал, что этот договор не может применяться в полной мере в отрыве от соответствующих норм международного права, касающихся применения силы. В связи с этим Суд дал толкование положению договора в свете Устава Организации Объединенных Наций и международного обычного права. Дело о проекте "Габчиково-Надьмарош" также показывает, что при толковании договоров можно учитывать развитие системы международного права. Суд признал значимость изменяющихся правовых норм для осуществления договора, в то время как в особом мнении судьи Вирамантри было подчеркнуто, что осуществление договора не должно приводить к игнорированию современных прав человека и принципов устойчивого развития.

2.4 Еще одно значимое событие нашло отражение в проекте статей Комиссии международного права о последствиях вооруженных конфликтов для договоров (2011 год – "Проект статей КМП"). В статье 3 говорится, что сам по себе факт вооруженного конфликта не приводит к прекращению или приостановке действия договоров, в то время как в статье 4 поддерживается применение положений договоров, непосредственно касающихся вооруженного конфликта. Это особенно актуально в отношении Чикагской конвенции, поскольку в ее Статье 89 прямо рассматриваются вопросы войны и чрезвычайного положения. Статьей 15 Проекта статей Комиссии международного права далее предусматривается, что государство-агрессор не может расторгнуть договор, выйти из него или приостановить его действие вследствие вооруженного конфликта, возникшего в результате его акта агрессии, если это было бы для него выгодно. Хотя проект статей МКП сам по себе не носит обязательного характера, он отражает современный правовой подход к взаимосвязи между вооруженным конфликтом и договорными обязательствами. Соответственно, Статьи 3, 4 и 15 Проекта статей КМП служат подходящим ориентиром для оценки "свободы действий" в соответствии со Статьей 89 Чикагской конвенции, поскольку демонстрируют, что вооруженный конфликт сам по себе не дает права игнорировать договорные обязательства и что государство-агрессор не должно извлекать правовую выгоду из своего собственного незаконного деяния.

2.5 Тот же подход отражен в Статьях 40 и 41 проектов статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В случае серьезных нарушений обязательств, вытекающих из императивных норм общего международного права, государства обязаны сотрудничать в целях прекращения такого нарушения законными средствами, не должны признавать сложившуюся в результате этого ситуацию законной и не должны оказывать помощи

или содействия в ее поддержании. В связи с этим Статья 89 Чикагской конвенции должна толковаться в соответствии с общими принципами ответственности государств.

2.6 Термины "война", "нейтральные государства" и "свобода действий" не обязательно следует рассматривать как имеющие навсегда зафиксированные значения. Если формулировка договора допускает изменения, то при ее толковании могут учитываться последующие изменения в международном праве. Это особенно важно в отношении понятия "война", которое сейчас необходимо отличать от отдельного правового вопроса о том, было ли применение силы законным в соответствии с Уставом. Факт вооруженного конфликта представляет собой объективную фактическую ситуацию, тогда как законность применения силы является отдельным вопросом, регулируемым законодательством о применении силы. В связи с этим Статью 89 не следует толковать как предоставляющую право на неограниченную свободу действий в силу вооруженного конфликта.

2.7 Особое внимание следует уделить также проведению различий между "воюющими" и "нейтральными" государствами. В Статье 89 прямо упоминаются обе категории, однако Чикагская конвенция не дает определения нейтралитета. В условиях современных конфликтов государство может обеспечивать одной из его сторон доступ к территории, воздушному пространству, военным базам, средствам связи или логистической инфраструктуре, при этом официально не объявляя войны. Поэтому совместимость такого поведения с нейтральным статусом требует оценки с учетом соответствующих норм международного права и фактического поведения государства, а не исключительно на основании его одностороннего заявления. При проведении данной оценки могут также учитываться акты агрессии, указанные в Статье 3 Резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

3. ПРАКТИКА СОВЕТА ИКАО И АНАЛИЗ КОММЕНТАРИЯ К СТАТЬЕ 89

3.1 Анализ практики ИКАО и комментариев, содержащихся в *"Комментарии к применению статей Конвенции о международной гражданской авиации"* (Doc 8900), свидетельствует о том, что ИКАО до настоящего времени не дала исчерпывающего и независимого толкования сферы применения, ограничений и правовых последствий Статьи 89. Комментарий в документе Doc 8900 также носит преимущественно исторический и описательный характер. В нем не установлены четкие критерии для определения понятий "война", "воюющая сторона" или "нейтральная сторона", а также не дано определение понятия "свобода действий".

3.2 Практика, сложившаяся после создания ИКАО, включая заявления Египта и Ирака в 1949 году, а также последующие ситуации с участием Индии, Китая, Пакистана, Ирака и Гондураса, свидетельствует о том, что Совет выполнял преимущественно административные функции. Совет принимал, регистрировал, распространял и доводил до сведения сторон уведомления, направляемые Договаривающимися государствами в связи с войной или введением чрезвычайного положения, не давая при этом оценок по существу вопроса о том, имела ли место "война" в значении Статьи 89, а также соответствовали ли правовые последствия, на которые ссылалось то или иное государство, его другим международным обязательствам.

3.3 Еще одна сложность заключается в том, что в Статье 89 не указан орган, уполномоченный устанавливать факт "войны". В связи с этим необходимо на основании соответствующих фактов и применимых норм международного права определить государства, вовлеченные в конфликт, их соответствующий правовой статус, а также, в случае необходимости, государство, ответственное за развязывание вооруженного конфликта посредством акта агрессии. Такое определение имеет решающее значение для оценки того, могут ли государства ссылаться на свободу действий, предусмотренную Статьей 89, и в какой степени. В Чикагской конвенции не

уточняется, является ли одностороннее заявление Договаривающегося государства достаточным для целей Статьи 89, уполномочен ли Совет ИКАО определять факт наличия войны, а также требует ли такое определение оценки со стороны какого-либо другого международного органа. Сложившаяся на сегодняшний день практика ИКАО не дает ответа на эти вопросы.

4. ВЫВОД

4.1 Статья 89 была сформулирована в конкретный исторический период, однако продолжает действовать в условиях принципиально иной системы международного права. Тот факт, что данное положение по-прежнему действует, не обязательно означает, что его смысл остается неизменным. Для толкования Статьи 89 необходимо учитывать современную международно-правовую базу, включая Устав Организации Объединенных Наций, право о применении силы, международное гуманитарное право, право о нейтралитете, право об ответственности государств и право международных договоров. Ни текст Чикагской конвенции, ни существующая административная практика Совета ИКАО сами по себе не содержат достаточных указаний для решения этих вопросов. В этой связи Юридический комитет мог бы провести всестороннее исследование вопросов толкования и применения Статьи 89, включая сферу ее действия, правовые последствия и взаимосвязь с соответствующими нормами международного права. Такое исследование могло бы послужить основой для подготовки предложения об обращении в Международный Суд с просьбой о вынесении консультативного заключения с целью разъяснить сферу применения и правовые последствия Статьи 89, снизить риск появления противоречащих друг другу толкований Договаривающихся государств, а также укрепить роль ИКАО в вопросах обеспечения безопасности международной гражданской авиации в условиях вооруженных конфликтов.

5. ДЕЙСТВИЯ КОМИТЕТА

5.1 Юридический комитет должен провести всестороннее исследование вопросов толкования и применения Статьи 89 Чикагской конвенции и подготовить доклад, в котором будут рассмотрены соответствующие изменения в законодательстве, практика государств, практика Совета ИКАО и существующие правовые позиции. В рамках исследования следует, в частности, рассмотреть следующие документы:

a) Устав Организации Объединенных Наций, включая Статьи 2(4), 51 и 103;

b) *Венская конвенция о праве международных договоров* 1969 года, в частности статьи 31 и 32;

c) Правила, касающиеся международной ответственности государств, включая серьезные нарушения обязательств, вытекающих из императивных норм;

d) Проект статей КМП о последствиях вооруженных конфликтов для договоров (2011 год);

e) Принципы международного права, касающиеся нейтралитета и правового статуса нейтральных государств.

5.2 Юридический комитет должен также подготовить предложение об обращении в Международный Суд с просьбой вынести консультативное заключение и представить его на утверждение Совету ИКАО или Ассамблее, уделив особое внимание следующим вопросам:

a) Следует ли толковать Статью 89 с учетом изменений в международном праве, произошедших после принятия Устава Организации Объединенных Наций, в

частности с учетом запрета на угрозу применения или применение силы? Если да, то что подразумевается под словом "война" в данном положении?

b) Может ли государство, которое спровоцировало вооруженный конфликт в результате нарушения основополагающих обязательств по международному праву, сослаться на эту ситуацию, чтобы воспользоваться положениями Статьи 89?

c) С учетом Резолюции 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, может ли государство, предоставляющее свою территорию или инфраструктуру для проведения вооруженных операций одной из сторон конфликта и совершающее акт агрессии, пользоваться статусом нейтрального государства в соответствии со Статьей 89?

d) Является ли "свобода действий", упомянутая в Статье 89, правом действовать исключительно по собственному усмотрению, распространяющимся на все обязательства по Чикагской конвенции, или же она ограничена другими применимыми нормами международного права, включая принципы соразмерности, необходимости, а также принцип, согласно которому государство не может извлекать правовую выгоду из собственного противоправного деяния?

e) Достаточно ли одного лишь заявления государства о начале войны или введении чрезвычайного положения для того, чтобы применять в своих интересах положения Статьи 89, или для этого требуется проведение независимой правовой оценки? Если да, то какой орган или какие органы уполномочены принимать такое решение?

f) В условиях войны между двумя или более государствами относится ли "свобода действий", упомянутая в Статье 89, к международным обязательствам между государствами, участвующими в войне, или к обязательствам между этими государствами и нейтральными государствами, или же она может, если того требуют обстоятельства войны, распространяться на международные обязательства государств, участвующих в войне, по отношению к другим государствам?

— КОНЕЦ —