



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### АССАМБЛЕЯ – 42-Я СЕССИЯ

#### ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

**Пункт 22 повестки дня. Другие вопросы политики высокого уровня, подлежащие рассмотрению Исполнительным комитетом**

#### НЕОБХОДИМОСТЬ ОБНОВЛЕНИЯ ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ

(Представлено Аргентиной)

##### КРАТКАЯ СПРАВКА

7 декабря 2024 года отмечалась 80-я годовщина подписания Чикагской конвенции, а 4 апреля 2025 года – 78-я годовщина ее вступления в силу. Цель данного рабочего документа заключается в том, чтобы предложить 193 государствам – членам ИКАО выступить с инициативой проведения исследований для оценки и определения того, насколько полноценно, после почти восьми десятилетий действия Конвенции, ее текст отражает и может удовлетворительным образом регулировать новые требования к международной гражданской авиации, обусловленные технологическими изменениями, прогрессивным развитием международного права в целом и международного воздушного права в частности, а также современным состоянием "международного нормативного права", "глобального административного права" (которое касается правового статуса Приложений к Чикагской конвенции) и так называемого "права международных организаций".

Для осуществления данных исследований потребуется провести многопрофильный и междисциплинарный обмен идеями среди представителей государств-членов, целью которого будет представление следующей Ассамблее юридического текста для его рассмотрения государствами.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- приступить к проведению анализа технической возможности и целесообразности обновления Чикагской конвенции 1944 года;
- оценить потребность в создании рабочей группы для представления предварительных результатов анализа и исследований.

|                        |                                                                                                  |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Стратегические цели    | Данный рабочий документ связан со всеми стратегическими целями ИКАО                              |
| Финансовые последствия | Первоначальные затраты отсутствуют, поскольку обзор будет проводиться Юридической комиссией ИКАО |

<sup>1</sup> Версия документа на испанском языке предоставлена Аргентиной.

|                            |                                                                               |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Справочный материал</i> | A41-WP/125-LE/9<br>Дос 7300/9 "Конвенция о международной гражданской авиации" |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 1944 год – "Чикагская конвенция") собраны и кодифицированы основные правила и устоявшаяся практика, принятые до 1944 года сообществом наций и направленные главным образом на безопасное, упорядоченное и экономически эффективное развитие воздушного транспорта во всем мире на основе сотрудничества и равенства возможностей. По этой причине она считается аналогом "Великой хартии" для международной гражданской авиации. Кроме того, она является учредительным документом Международной организации гражданской авиации (ИКАО), которая спустя годы, в соответствии со статьей 93, стала одним из специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

1.2 Однако поскольку Конвенция была принята раньше, чем Устав Организации Объединенных Наций и Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года, возможно, существуют основания для пересмотра и корректировки ее норм в свете прогрессивного развития международного публичного права и международного воздушного права в частности.

## 2. ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОГРЕССИВНОЕ РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА

2.1 За 80 лет, прошедших с момента подписания Конвенции, под влиянием технического прогресса, международных отношений и практики государств международное публичное право и международное воздушное право претерпели эволюционные изменения.

2.1.1 То обстоятельство, что ИКАО не поручено кодифицировать устоявшуюся практику международного воздушного права или обеспечивать ее прогрессивное развитие, является одним из вопросов, к которому в случае пересмотра Чикагской конвенции можно будет вернуться. На практике эту функцию главным образом выполняет ИАТА, но в силу характера и важности данной задачи было бы предпочтительнее, чтобы ее выполнял межгосударственный орган, такой как ИКАО.

### 2.2 Эволюция и прогрессивное развитие

2.2.1 Чикагская конвенция была принята раньше, чем Устав Организации Объединенных Наций, за которым последовало создание Организации Объединенных Наций, а также раньше, чем были приняты другие учредительные документы международных организаций, и до появления других специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. По этой причине Конвенция не содержит положений о собственной реформе или о принятии поправок, которые бы упростили подобные процедуры. При потенциальном обновлении Чикагской конвенции и для любых прочих авиационных договоров, которые, возможно, будут приняты в будущем, полезным может оказаться опыт других международных организаций.

2.2.2 Чикагская конвенция была принята раньше, чем Устав Организации Объединенных Наций в 1945 году, и до последующего создания Организации Объединенных Наций. В результате в Конвенции отсутствуют два ключевых инструмента, что затрудняет внесение поправок: а) обеспечение обязательного характера поправок для всех государств-участников, если они приняты и ратифицированы большинством в две трети членов, включая постоянных членов Совета

Безопасности (статья 94 Чикагской конвенции также ссылается на правило двух третей, но предусматривает, что поправки носят обязательный характер только для тех стран, которые их ратифицировали); b) получение согласия государств на пересмотр или изменение Устава путем проведения Генеральной конференции (см. статьи 108 и 109). Эти пробелы ставят ИКАО в невыгодную с точки зрения регулирования позицию, лишая ее двух полезных правовых положений, которые содержатся в учредительных договорах других специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

## 2.3 **Правило молчаливого принятия ИМО и его применение к ИКАО по аналогии**

2.3.1 Инструменты, предусмотренные статьями 108 и 109, были заимствованы и переработаны другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Особенно актуальным является опыт Международной морской организации (ИМО), созданной в соответствии с Женевской конвенцией 1948 года, поскольку ее цели (см. статью 1(a)) наиболее схожи с целями ИКАО. Женевская конвенция от 6 марта 1948 года вступила в силу 17 марта 1958 года. С тех пор ИМО приняла целый ряд договоров и протоколов<sup>2</sup> и накопила значительный эмпирический опыт, из которого можно извлечь ценные уроки. Изначально поправки вступали в силу после ратификации квалифицированным большинством в две трети голосов (т. е. ИМО соблюдала статьи 108 и 109 Устава ООН), что было нелогично, поскольку для вступления поправки в силу требовалось больше ратификаций, чем было необходимо для самого договора. От этого подхода отказались и заменили его зарекомендовавшей себя практикой молчаливого принятия, в соответствии с которой поправка вступает в силу в заданный срок в том случае, если до этой даты определенное число участников не заявит о своем несогласии<sup>3</sup>. В статье 94 Чикагской конвенции тоже содержится ссылка на правило двух третей, с той лишь разницей, что поправка носит обязательный характер только для тех стран, которые ее ратифицировали. Учитывая эмпирические результаты применения правила о молчаливом принятии, было бы целесообразно учесть это изменение в рамках "права международных организаций" в ходе будущего обновления Чикагской конвенции и в отношении любых других договоров по воздушному праву, которые могут быть приняты в будущем.

## 2.4 **Разноскоростное применение Чикагской конвенции**

2.4.1 Правило, установленное в статье 94, привело к непредвиденным последствиям: теперь применение Конвенции осуществляется с разной скоростью. Это можно проиллюстрировать на следующих примерах: статья 3 *bis* носит обязательный характер для 164 из 193 государств-членов; статья 83 *bis* носит обязательный характер для 182 стран (на 11 меньше, чем общее число членов); статья 93 *bis* носит обязательный характер только для 119 государств, но не для остальных 74. В отношении многоязычных текстов асимметрия становится еще более выраженной: Буэнос-Айресский протокол 1968 года об аутентичном трехязычном тексте Конвенции о международной гражданской авиации действует с того же года для 154 стран, но не для тех стран, которые признают юридическую силу Протокола об аутентичном четырехязычном тексте Конвенции о международной гражданской авиации, принятого в 1977 году (действует с 1999 года только для 91 страны), и не для 125 государств, ратифицировавших Протокол 1977 года, касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации [заключительное положение, текст на русском языке]. Это создает неопределенность в связи с толкованием договора, поскольку его тексты не считаются аутентичными в 39, 102 и 68 странах соответственно. Неопределенность возрастает еще больше, когда становится понятно, что действующие тексты на пяти или шести

<sup>2</sup> 53 договора и протокола с 240 поправками, действующими по состоянию на февраль 2025 года.

<sup>3</sup> Правило молчаливого принятия было применено, например, в отношении Конвенции МППСС 1972 года (Конвенция о Международных правилах предупреждения столкновений судов в море), Конвенции МАРПОЛ 1973 года (Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов) и Конвенции СОЛАС 1974 года (Международная конвенция по охране человеческой жизни на море).

языках, а также аутентичные версии на арабском и китайском языках так и не вступили в силу. Напоследок приведем абсурдное с точки зрения права положение дел в связи с Монреальским протоколом 1954 года, вносящим изменения в статью 48(а) и действующим с 1956 года, согласно которому сессии Ассамблеи перестают быть ежегодными и становятся трехгодичными для 148 государств, которые его ратифицировали, что означает, что существует 45 стран, для которых это правило невыполнимо. Соответственно, для решения проблемы неравномерного или разнотемпного применения необходимо рассмотреть возможность принятия новых правил.

## **2.5 Расширение полномочий и функций ИКАО**

2.5.1 Хотя о роли ИКАО в обеспечении безопасного развития международной гражданской авиации можно судить по преамбуле и статьям 4, 12, 44, 55(с) и 55(е), современный геополитический контекст и стремительная индустриализация, а также нейротехнологические достижения в области ИИ обуславливают целесообразность включения в круг компетенций и задач ИКАО всего того, что касается защиты гражданской авиации от террористических актов, захвата воздушного судна и незаконного вмешательства в его работу, кибератак и любых других преступлений, которые теоретически или на практике ставят под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность гражданской авиации и аэронавигации.

## **2.6 Ассамблея как высший совещательный орган**

2.6.1 Учитывая высокий уровень представителей, входящих в состав делегаций на Ассамблее, и ее по сути демократический характер, необходимо восстановить роль Ассамблеи как высшего совещательного органа. В таком свете проведение сессий на ежегодной основе может быть избыточным, а на трехгодичной – недостаточным, учитывая скорость появления новых событий и критических ситуаций, требующих принятия мер. В свою очередь, проведение сессии большей продолжительности на двухгодичной основе даст возможность организовать углубленные обсуждения и анализ, что позволит Ассамблее выполнять свои традиционные функции и обязанности, как и любые другие, которые могут быть на нее возложены. Для пересмотра роли Ассамблеи потребуется провести сравнительное исследование того, как ассамблеи функционируют в других международных организациях в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

## **2.7 Взаимное предоставление технических и коммерческих свобод**

2.7.1 Государства, приглашенные на дипломатическую конференцию в Чикаго, не достигли консенсуса, необходимого для многостороннего предоставления друг другу прав на перевозки или коммерческих свобод воздуха в соответствии с Соглашением о международном воздушном транспорте 1944 года, действующим с 8 февраля 1945 года, которое на сегодняшний день насчитывает всего 11 государств-участников, то есть менее 6 % от совокупного числа членов ИКАО. На этом фоне выделяется скромный успех Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 года, когда 135 стран-участниц, то есть 70 % государств – членов ИКАО, предоставили друг другу первые две технические свободы для регулярных рейсов. На встрече в Чикаго государства сумели договориться о том, что в соответствии со статьей 5 Конвенции и на многосторонней основе они будут предоставлять друг другу эти две технические свободы, но только для нерегулярных рейсов. Учитывая произошедшее за последние 25 лет распространение двусторонних и региональных соглашений об "открытом небе", странам предлагается задуматься о целесообразности включения этого вопроса в будущий обновленный вариант Конвенции 1944 года.

## 2.8            **Обязательный характер Приложений к Конвенции**

2.8.1           Обновление Конвенции – это идеальное время для проведения метаанализа обязательного характера Приложений, которые, хотя и являются техническими, тем не менее закрепляют множество правовых норм. Этот вопрос был урегулирован статьей 39 Парижской конвенции 1919 года, в которой приложения наделяются той же обязательной силой, что и договор. Этот вопрос настолько важен, что его было бы полезно поднять при любом обновлении текста Чикагской конвенции 1944 года.

## 3.            **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

3.1            Широкое применение Чикагской конвенции говорит о ее успехе в регулировании деятельности, которая после Второй мировой войны получила самое активное развитие. За эти 80 лет были выявлены как сильные, так и слабые стороны Конвенции. Описанные выше факторы усугубляются геополитическими и экономическими изменениями, а также экспоненциальными, к счастью или к несчастью, темпами развития технологий, которые привели к появлению новых сценариев, значительно отличающихся от сценариев 1944 года. Это заставляет задуматься о том, когда приводить Чикагскую конвенцию в соответствие с современными потребностями и стоит ли это делать.

— КОНЕЦ —