



A41-WP/607
LE/20
30/9/22

АССАМБЛЕЯ – 41-Я СЕССИЯ

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

ПРОЕКТ ТЕКСТА ДОКЛАДА ПО ПУНКТАМ 40 И 41 ПОВЕСТКИ ДНЯ

Прилагаемый материал по пунктам 40 и 41 повестки дня представляется на рассмотрение Юридической комиссии.

Пункт 40 повестки дня. Годовые доклады Совета Ассамблеи за 2019, 2020 и 2021 годы

40.1 Комиссия приняла к сведению главы годовых докладов Совета Ассамблеи за 2019, 2020 и 2021 годы, а также дополнение за первую половину 2022 года, которые были переданы ей пленарным заседанием.

Пункт 41 повестки дня. Программа работы Организации в юридической области

41.1 Комиссия рассмотрела этот пункт на основе документа A41-WP/53 (представлен Советом), A41-WP/65 (представлен ИАТА/ИФАЛПА), A41-WP/124 Revision No. 1 (представлен Республикой Корея), A41-WP/126 Revision No. 1 (представлен Республикой Корея), A41-WP/208 Revision No. 1 (представлен АФКГА от имени государств 54 Африки: Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Камерун, Кабо-Верде, Центральноафриканская Республика, Чад, Коморские острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кения, Лесото, Либерия, Ливия, Мадагаскар, Малави, Мали, Мавритания, Маврикий, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Сейшельские острова, Сьерра-Леоне, Сомали, Южная Африка, Южный Судан, Судан, Того, Тунис, Уганда, Объединенная Республика Танзания, Замбия и Зимбабве), A41-WP/324 Revision No. 1 (представлен Доминиканской Республикой при поддержке Аргентины, Коста-Рики и Панамы) и A41-WP/327 (представлен Доминиканской Республикой и поддержан государствами – членами ЛАКГА Арубой, Белизом, Венесуэлой (Боливарианской Республикой), Гватемалой, Гондурасом, Колумбией, Коста-Рикой, Мексикой, Никарагуа, Панамой, Парагваем, Сальвадором, Уругваем, Чили, Эквадором и Ямайкой. Комиссия приняла к сведению информационные документы A40WP/125 (представленный Республикой Корея) и A41-WP/260 Revision No. 1 (представленный Доминиканской Республикой).

41.2 В документе A41-WP/53, представленном Советом, Ассамблея была проинформирована о правовой работе организации и освещена текущая деятельность Управления по правовым вопросам и внешним связям (ЛЕВ), в частности, его поддержка Совета и постоянных комитетов и недавнее создание Апелляционной коллегии ИКАО. Секретариат представил Комиссии обновленную информацию по одному вопросу, затронутому в разделе 2 рабочего документа, а именно вопросу о правовой поддержке Группы по расследованию с целью установления фактов (FFIT), созданной для расследования события, связанного с рейсом FR4978 авиакомпании Ryanair, которое произошло в воздушном пространстве Беларуси 23 мая 2021 года. Секретариат упомянул, что 18 июля 2022 года на своей 226-й сессии Совет рассмотрел обновленный доклад о расследовании с целью установления фактов и с серьезной озабоченностью пришел к выводу о том, что безопасность рейса Ryanair FR4978 была поставлена под угрозу, когда по указанию старших должностных лиц Правительства Беларуси летному экипажу была передана ложная информация об угрозе взрыва. Далее Совет пришел к выводу, что эти действия являлись нарушением Республикой Беларусь Чикагской конвенции. По решению Совета выводы и результаты расследования были доведены до сведения всех государств-членов письмом государствам от 4 августа 2022 года, а также путем публикации окончательного доклада на общедоступном веб-сайте ИКАО. Совет также постановил в соответствии со статьей 54 к) Чикагской конвенции представить этот вопрос на рассмотрение государств-членов на 41-й сессии Ассамблеи. Секретариат сообщил, что соответствующее рассмотрение состоится в Исполнительном комитете.

41.3 Секретариат предложил Комиссии рассмотреть будущую работу Организации в правовой области и принять решение по программе работы Юридического комитета, изложенной в п. 4.3 документа A41-WP/53, включая определение приоритетности пунктов.

41.4 Делегации, выступившие по этому вопросу, заявили о своей поддержке программы работы в ее нынешнем виде. Тем не менее две делегации настоятельно призвали Юридический комитет активизировать усилия в отношении правовых и институциональных аспектов GNSS. Одна делегация обратила внимание на проблему кибербезопасности и необходимость принятия адекватных гарантий. Председатель отметил широкую поддержку документа WP/53 и высокую оценку деятельности ЛЕВ и различных групп и целевых групп, созданных под его эгидой.

41.5 Что касается пункта 1 Программы работы "Пересмотр Правил ИКАО по разрешению разногласий", то в документе A41-WP/124, Revision No. 1, представленном Республикой Корея, изложены положения Чикагской конвенции об урегулировании споров (статьи 84, 85 и 86), ограничения механизма урегулирования споров в соответствии с Чикагской конвенцией и усилия ИКАО, в частности в рамках деятельности Рабочей группы по пересмотру Правил ИКАО по разрешению разногласий (WG-RRSD) в области пересмотра системы урегулирования споров. В документе предлагается, чтобы Ассамблея поддержала работу WG-RRSD и чтобы ИКАО подготовила рабочее совещание/семинар для всех Договаривающихся государств для обмена мнениями по итогам работы WG-RRSD. Секретариат подчеркнул, что WG-RRSD продолжает свою работу по этому пункту и что неофициальный брифинг для WG-RRSD состоится виртуально 17 октября 2022 года, после чего будет проведено седьмое совещание Группы, которое состоится очно в Монреале 10–12 января 2023 года.

41.6 Несколько делегаций выразили признательность Председателю WG-RRSD, докладчику и Секретариату за работу по этому пункту. Одна делегация подчеркнула, что Совет является политическим органом, наделенным квазисудебными полномочиями. В этой связи она подчеркнула важность обеспечения справедливости для являющихся сторонами в споре государств и содействия урегулированию споров. Одна делегация подчеркнула, что, хотя Группа определила несколько областей, в которых достигнут высокий уровень согласия в отношении возможного пересмотра Правил или в которых нет необходимости в пересмотре, существует также ряд других областей, которые требуют дальнейшего рассмотрения Группой. Эта делегация поставила под сомнение полезность предложения о проведении рабочего совещания/семинара в настоящее время. Она отметила, что следующая сессия Юридического комитета предоставит широкие возможности для представления результатов работы Группы. Это мнение было поддержано другой делегацией, которая отметила сложный характер статьи 84 и призвала Группу продолжить свою работу. Что касается предложения о проведении семинара/рабочего совещания, то Секретариат отметил, что это предложение может быть повторно рассмотрено по завершении работы Группы.

41.7 Председатель WG-RRSD выразил признательность Секретариату, председателю Юридического комитета, а также докладчику за поддержку работы Группы и поблагодарил членов WG-RRSD за хороший дух сотрудничества между членами Группы. Он также отметил, что с момента своего создания Группа провела шесть заседаний, два очных до начала пандемии COVID-19, а затем четыре виртуальных. Не предвосхищая результаты последующих заседаний, он отметил, что WG-RRSD сможет завершить свою работу, проведя еще максимум два очных заседания.

41.8 Председатель Юридического комитета рассказала о проблемах проведения виртуальных совещаний, в том числе о том, что они являются менее продолжительными и не способствуют проведению неофициальных консультаций между членами, добавив, что, несмотря на эти проблемы, группа добилась значительного прогресса в своей работе. Она также подчеркнула важность этого вопроса для Совета, а также для сторон в будущих спорах.

41.9 Комиссия отметила прогресс, достигнутый WG-RRSD, тот факт, что работа продолжается, как указано Секретариатом, и что предложение Республики Корея о проведении семинара/практикума по результатам работы может быть пересмотрено после завершения этой работы.

41.10 Что касается пункта *Международно-правовые аспекты производства полетов беспилотных (без пилота на борту) воздушных судов и их интеграции в гражданскую авиацию*, то Доминиканская Республика представила A41-WP/327, в котором содержится просьба о включении гражданской ответственности за полеты ДПАС в программу работы Юридического комитета ИКАО. Согласно документу, рост числа полетов ДПАС требует единой основы для гражданской ответственности, особенно в случаях травм или ущерба, причиненных полетами ДПАС. В документе A41-WP/327 сделан вывод о том, что для решения этих вопросов потребуется новый международный документ.

41.11 Секретариат выразил свою признательность за рабочий документ и, отметив, что поднятые в нем важные вопросы могут быть охвачены существующим пунктом Программы работы, касающимся беспилотных (без пилота на борту) воздушных судов, предложил, чтобы этот рабочий документ был передан на рассмотрение Исследовательской группы Секретариата по правовым вопросам использования беспилотных воздушных судов (SSG-LIPA).

41.12 Несколько делегаций выступили с заявлениями, в которых они подтвердили важность рассматриваемых в документе A41-WP/327 вопросов, и высказались в поддержку рассмотрения этого вопроса в Юридическом комитете. Одна делегация, член которой выступает в качестве докладчика подгруппы SSG-LIPA по вопросам правовой ответственности и безопасности, напомнила о работе, проделанной ранее в этой области под эгидой Юридического комитета, и завершила Комиссию в том, что вопрос о правовой ответственности и обязанностях в отношении полетов дистанционно пилотируемых авиационных систем (ДПАС) будут рассматриваться Подгруппой наиболее оперативным и эффективным образом. Затем несколько государств выступили с заявлением, в котором они признали важность вопросов, поднятых документе A41-WP/327, и, выразив поддержку работе SSG-LIPA, предложили, чтобы дальнейшая работа по этим вопросам была проведена ее подгруппой по вопросам правовой ответственности и безопасности.

41.13 Подводя итоги обсуждения, председатель подчеркнул признание государствами важности вопросов, поднятых в документе A41-WP/327, и подтвердил, что среди выступивших делегаций, как представляется, наблюдается широкая поддержка предложения о передаче документа в существующую Исследовательскую группу Секретариата для дальнейшего рассмотрения.

41.14 Председатель Целевой группы по статье 12 поблагодарил участников Целевой группы, которая приступила к работе по пункту 3 программы работы "Процессы и процедуры для выполнения государствами своих обязательств в соответствии со статьей 12 Чикагской конвенции" на виртуальном совещании, состоявшемся 23 ноября 2021 года. Второе совещание Целевой группы, которое будет создано в очном формате, состоится 5–6 октября 2022 года в рамках текущей 41-й сессии Ассамблеи.

41.15 Что касается пункта 4 общей программы работы "Вызывающие беспокойство международное авиационное сообщество акты или правонарушения, включая киберугрозы, которые могут не подпадать должным образом под действие существующих документов воздушного права", в документе A41-WP/65, представленном Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) и Международной федерацией ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА), они подчеркнули важность создания механизмов для решения проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров, которая на протяжении многих лет вызывала беспокойство, но в последнее время усугублялась применением мер по борьбе с пандемией COVID-19. В документе были предложены три направления деятельности: проведение информационно-разъяснительной работы среди населения с целью информирования лиц, совершающих поездки, о том, что представляет собой запрещенное поведение, а также о правовых и других санкциях, которые могут быть приняты в соответствии с SARPS, предусмотренных в Приложении 9 *Упрощение формальностей*; ратификация Монтеррейского протокола 2014 года в целях устранения любых юрисдикционных пробелов; и внедрение гражданского и административного режима штрафов, как указано в общих чертах в документе ИКАО Doc 10117.

41.16 Секретариат обратил внимание Комиссии на п. 4.1.4 документа A41-WP/53 и п. 4 добавления А в отношении поддержки Секретариатом работы Целевой группы Совета по восстановлению авиации (ЦГВА) по рассмотрению документа Doc 10117 и его применения для реализации и обеспечения соблюдения мер общественного здравоохранения в связи с COVID-19, а также его ответа на запросы, касающиеся Монреальского протокола 2014 года. Было отмечено, что с начала пандемии COVID-19 более десяти государств-членов ратифицировали указанный Протокол.

41.17 Комиссия приняла к сведению вопросы, поднятые в документе A41-WP/65, и согласилась с тем, что важно создать механизмы эффективного сдерживания недисциплинированного и нарушающего порядок поведения, хотя по вопросу о масштабах таких механизмов высказывались различные мнения. Все выступившие делегации и один наблюдатель поддержали рабочий документ, разделяя беспокойство по поводу важности решения проблемы недисциплинированного и нарушающего порядок поведения на борту воздушных судов. Большинство из этих делегаций также поддержали три пункта документа, в которых несколько государств подчеркнули, что они применяют административные и уголовные санкции в отношении недисциплинированных и нарушающих порядок действий или правонарушений, при этом некоторые из них ссылаются на политику абсолютной нетерпимости к поведению, угрожающему порядку и безопасности полетов воздушных судов. Одна делегация, поддержанная другими, выразила мнение о том, что авиационная отрасль лучше всего подготовлена для проведения кампаний по информированию общественности с максимальной отдачей. Другая делегация подчеркнула необходимость управления рисками в целях сокращения числа случаев недисциплинированного и нарушающего порядок поведения пассажиров, что, в свою очередь, уменьшит необходимость применения санкций. Две делегации заявили об отсутствии поддержки Протокола с их стороны, причем одна из них сослалась на то, что он не смог эффективно обновить Токийскую конвенцию 1963 года, и выразила беспокойство по поводу практической целесообразности и ограничений некоторых положений, касающихся сотрудников службы безопасности в полете (IFSO) и юрисдикции государства посадки. Другие делегации подчеркнули важность внедрения юрисдикции государства посадки, что государства могут сделать независимо от того, ратифицировали они Монреальский протокол 2014 года или нет. Комиссия единодушно признала необходимость того, чтобы государства постоянно анализировали свой подход к мерам реагирования и сдерживания в отношении недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров.

41.18 Что касается пункта 5 программы работы Комитета по правовым вопросам "Содействие ратификации документов международного воздушного права", то в документе A41-WP/126 Revision No. 1, представленном Республикой Корея, подчеркивается факт сосуществования норм (договоров или поправок к договорам), ратифицированных Договаривающимися государствами, с теми, которые не ратифицированы. Предлагаются различные подходы для ускорения ратификации поправок с акцентом на Чикагскую конвенцию и, если не все государства ратифицировали международные инструменты воздушного права, возможность совместимого сосуществования ратифицированных и нератифицированных норм. В документе предлагается, чтобы Ассамблея подготовила семинары, симпозиумы, встречи и другие формы деятельности для содействия ознакомлению Договаривающихся государств с поправками, а также созвала совещание всех Договаривающихся государств для обмена опытом с целью ускорения ратификации документов международного воздушного права.

41.19 Что касается первого пункта действий документа WP/126, то Секретариат сослался на документ A41-WP/53 в отношении текста доклада по пункту 5 программы работы, содержащегося в п. 4.1.7 документа и п. 6 добавления, в которых кратко излагаются меры по активизации ратификации документов по воздушному праву, включая принятие Ассамблеей резолюций, способствующих ратификации, направление писем государствам, в которых государствам напоминает о необходимости ратификации некоторых договоров ИКАО, участия и/или оказания помощи ЛЕВ в проведении мероприятий, направленных на содействие ратификации, а также помощи со стороны ЛЕВ Международному информационно-координационному центру подготовки авиационного персонала (GAT) в разработке и проведении Международного курса ИКАО по воздушному праву. Секретариат также особо отметил второе мероприятие, посвященное международным договорам, которое состоялось ранее в ходе этой сессии Ассамблеи (27 и 28 сентября) с целью поощрения ратификации. В отношении второго пункта действий в документе WP/126 Секретариат указал, что ЛЕВ недавно провело совещание с региональными директорами ИКАО для оказания помощи в вопросах ратификации и будет продолжать содействовать проведению таких совещаний, а также совещаний с правительствами и заинтересованными сторонами отрасли для повышения понимания и осведомленности о договорах в области воздушного права. Что касается временного применения договоров, Секретариат пояснил, что Совет выразил явное предпочтение административным действиям, в отличие от юридических мер, для ускорения ратификации и вступления в силу договоров ИКАО. Совсем недавно Совет рассмотрел на девятом заседании своей 206-й сессии в ноябре 2015 года вопрос о возможности изучения альтернатив для содействия скорейшему вступлению в силу поправки к статье 50 (а) Чикагской конвенции (впоследствии принятой Ассамблеей на ее 39-й сессии в 2016 году). На этом заседании Президент Совета отметил, что большинство представителей явно не выступают за ускорение ее вступления в силу, и счел необходимым соблюдать статью 94, согласно которой число ратификаций, необходимых для вступления в силу любой предложенной поправки, должно составлять не менее двух третей от общего числа Договаривающихся государств.

41.20 Одна из делегаций признала важность ратификации документов по международному воздушному праву и выразила признательность за работу, проделанную ЛЕВ в целях содействия такой ратификации.

41.21 Южная Африка представила документ WP/208 от имени Африканской комиссии гражданской авиации и 54 африканских государств. В рабочем документе подчеркивается, что аспекты Глобальной навигационной спутниковой системы (GNSS) требуют разработки дополнительных правовых рамок/инструментов для регулирования процессов: а) эксплуатационного

обслуживания; и b) внедрения большего числа спутников в созвездия GNSS. В документе далее отмечалось, что в связи с расширением применения GNSS в качестве основного средства обеспечения навигации на всех этапах полета важно обеспечить безопасность, доступность и непрерывность работы GNSS. Отмечая, что пункт "Изучение международных правовых вопросов, связанных с глобальными спутниковыми системами и службами, обеспечивающими международную аэронавигацию" существовал в общей программе работы Юридического комитета в течение столь длительного периода времени без какого-либо нового прогресса, документ содержит призыв к изменению приоритетности этого пункта и подчеркивается необходимость разработки правил, касающихся возможности частной собственности на спутниковые системы, поддерживающие международную аэронавигацию, с точки зрения последствий для государств-членов. Признавая, что осуществление мер, предложенных в рабочем документе, будет иметь финансовые последствия для Организации, было рекомендовано, чтобы это не препятствовало возобновлению работы в рамках ИКАО по разработке правовой базы/инструментов для рассмотрения аспектов использования GNSS для поддержки глобальной системы OpВД.

41.22 По приглашению председателя Комиссии Секретариат представил историческую информацию о работе, проделанной Организацией в связи с этим вопросом, поскольку он был впервые включен в программу работы Юридического комитета более 30 лет назад. Было указано, что институциональные и правовые аспекты будущих аэронавигационных систем были рассмотрены Группой экспертов по правовым и техническим вопросам (LTER), созданной в 1995 году, которая в течение многих лет неоднократно проводила свои совещания. Правовые аспекты GNSS также широко обсуждались на Всемирной конференции по внедрению систем CNS/ATM в мае 1998 года. Работа Организации по этому вопросу привела к принятию резолюции A32-19 "Хартия прав и обязательств государств, связанных с обслуживанием GNSS", добавления F к резолюции A40-28 "Практический подход к рассмотрению правовых и институциональных аспектов систем связи, навигации, наблюдения/организации воздушного движения (CNS/ATM)" и резолюции A32-20 "Разработка и развитие соответствующих долгосрочных юридических рамок для управления внедрением GNSS". Секретариат отметил, что он отслеживал деятельность других организаций и структур с целью выявления содержательной работы в этой области, но не выявил никаких изменений, которые бы потребовали рассмотрения правовых документов, помимо действующих резолюций Ассамблеи. Секретариат выразил готовность получить от государств конкретные предложения о том, как продвигать работу по данному вопросу.

41.23 Кроме того, Секретариат сообщил, что государства, предоставляющие услуги GNSS, заключили с Организацией соглашения путем обмена письмами, касающимися Глобальной системы позиционирования США (GPS), соглашение по которой было заключено в 1994 году и подтверждено в 2007 году, системы ГЛОНАСС Российской Федерации, соглашение по которой было заключено в 1996 году, и системы BeiDou Китая, соглашение по которой было заключено в 2022 году. Эти соглашения предусматривают свободное использование систем, гарантии соблюдения SARPS и уведомление о прекращении обслуживания, предоставляемое не менее чем за шесть лет. Секретариат пришел к выводу, что, как и в случае с другими службами дальней аэронавигации, документы международного воздушного права по-прежнему применимы к GNSS и поэтому нынешнее использование и эксплуатация GNSS не осуществляются вне более широкой правовой базы.

41.24 Несколько выступивших делегаций высказались в поддержку вопросов, представленных в документе WP/208, а также в поддержку необходимости сохранения этого пункта в общей программе работы Юридического комитета. Ряд делегаций поддержали предложение о

пересмотре приоритетности этого пункта программы работы. Отметив необходимость рассмотрения правовых вопросов, касающихся GNSS, таких, как ответственность, некоторые делегации признали, что было бы целесообразно провести более широкое обсуждение, охватывающее правовые, институциональные, технические и политические аспекты этого вопроса. Некоторые делегации особо отметили работу, ранее проделанную Организацией, в частности в рамках LTER и Исследовательской группы Секретариата по правовым аспектам, которая рассмотрела многие вопросы, включая необходимость разработки нового международного документа по GNSS. Принимая во внимание проблему ограниченности ресурсов, с которой сталкивается Секретариат, несколько делегаций выразили поддержку предложению одной из делегаций вернуться к рассмотрению большой работы, ранее проведенной в Организации, и определить, насколько новые события, произошедшие с тех пор, требуют возобновления работы по этому вопросу.

41.25 Подводя итог выступлениям, председатель отметил понятное разочарование и неудовлетворенность, выраженные многими делегациями в связи с тем, что работа по этому вопросу не продвинулась в последние годы, а также поддержку подавляющим большинством стран сохранения этого важного пункта в программе работы Юридического комитета. Отмечая, что приоритет этого пункта был недавно изменен с 8 на 6, председатель отметил, что дальнейшее изменение приоритетности, возможно, не приведет к желаемым результатам. Вместо этого, принимая во внимание готовность Секретариата рассмотреть конкретные предложения государств и широко поддержанное предложение о проведении обзора ранее проделанной работы по этому вопросу с уделением особого внимания существу предстоящей работы, а не изменению приоритетности этого пункта, можно было бы прояснить, что необходимо сделать для достижения прогресса в будущем.

41.26 Доминиканская Республика представила документ A41-WP/324, отметив прогресс, достигнутый Доминиканской Республикой в деле принятия ее внутреннего законодательства, и важность принятия государствами-членами положений, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов (COI) в качестве одного из основных средств беспристрастного и эффективного регулирования авиационной безопасности и безопасности полетов гражданской авиации. Секретариат отметил, что вопросы, обсуждаемые в настоящем документе, рассматриваются в рамках пункта "Рассмотрение инструктивного материала о конфликте интересов" общей программы работы Юридического комитета и что в резолюции A39-8 Ассамблеи содержится просьба к государствам принять различные меры для создания надлежащей правовой основы для COI.

41.27 Этот рабочий документ получил широкую поддержку, и некоторые делегации отметили, что COI может иметь негативные последствия для безопасности полетов. Делегации единодушно поддержали сохранение этого пункта в программе работы Юридического комитета, поскольку он требует постоянного внимания. Одна делегация выразила признательность ИКАО за опубликование в 2019 году сборника положений ИКАО, касающихся COI, и за ее усилия по обеспечению того, чтобы этот сборник оставался актуальным. Некоторые делегации отметили, что различные подходы и правовые инструменты могут использоваться в разных правовых системах для смягчения проблемы конфликта интересов с учетом местных обстоятельств, при этом одна делегация сослалась на подходы, разработанные Организацией Объединенных Наций. Один из наблюдателей, выразив признательность за проделанную работу по этому вопросу, предложил внести свой вклад в будущую работу.

41.28 Ни одна из делегаций не выступила по пункту 8 общей программы работы "Выполнение статьи 21 Чикагской конвенции".

41.29 Завершая свою работу, Комиссия подтвердила программу работы Юридического комитета, изложенную в п. 4.3 документа A41-WP/53.