



DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-4-40-69>

Исследовательская статья
Поступила в редакцию: 01.10.2021
Принята к публикации: 04.12.2021

Александр Александрович БАТАЛОВ

Представительство Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации (ИКАО)

3617, Avenue du Musée, Montreal, H3G 2E1, Canada

alex batalov2000@mail.ru

ORCID: 0000-0002-9311-9822

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

ВВЕДЕНИЕ. На основе анализа документов и практики функционирования более двух десятков региональных международных организаций, изучения других современных форм регионального межгосударственного сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий рассматриваются различные международно-правовые вопросы, возникающие в связи с данным сотрудничеством, включая, в частности, проблемы юридической природы, компетенции указанных региональных международных организаций и членства в них.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалом для исследования являются международные договоры в области международного воздушного права, учредительные акты и решения различных региональных международных авиационных организаций, документы ИКАО, труды российских и зарубежных юристов-международников. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания (диалектический метод, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции и сравнительно-правовой метод).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В результате проведенного исследования выделены и систематизированы все существующие на сегодняшний день формы регионального межгосударственного сотрудничества в области обеспечения безопас-

ности полетов и расследования авиационных происшествий, определена их юридическая природа, проанализированы международно-правовые проблемы теоретического и практического характера, связанные с функционированием данных форм сотрудничества, а также представлены рекомендации по решению указанных проблем.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. В статье обращается внимание на преимущества и важное значение регионального сотрудничества государств в области контроля обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий. Однако, несмотря на важность данного сотрудничества для повышения уровня безопасности полетов в гражданской авиации, на сегодняшний день его дальнейшее развитие зависит от успешного решения следующих проблем:

– необходимость совершенствования международно-правовой базы (международные договоры, решения международных организаций и др.), на основании которой учреждаются и действуют региональные международные организации и органы, контролирующие обеспечение безопасности полетов и расследование авиационных происшествий, в том числе необходимость расширения их полномочий в этой области (сертификация авиационной техники и других объектов гражданской авиации, осуществление полного расследования авиационных происшествий и т. д.);

– обеспечение более стабильного финансирования деятельности региональных международных организаций и органов, контролирующих обеспечение безопасности полетов и расследование авиационных происшествий;

– обучение и повышение квалификации большего числа специалистов, выполняющих инспекторские функции в области контроля за обеспечением безопасности полетов и функции по расследованию авиационных происшествий и инцидентов;

– ограничение случаев одновременного членства одних и тех же государств в нескольких региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

Решение вышеперечисленных проблем, в частности, на основе рекомендаций, изложенных в статье, позволит повысить эффективность и привлекательность различных форм регионального сотрудничества в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий для более широкого круга государств, а также поможет в совершенствовании регионального сотрудничества Российской Федерации с государствами Евразийского экономического союза и Содружества Независимых Государств в указанной сфере.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международная гражданская авиация, региональная международная организация, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), безопасность полетов, расследование авиационных происшествий, компетенция международных межправительственных организаций, региональный орган по контролю за обеспечением безопасности полетов, членство в международных организациях

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Баталов А.А. 2021. Региональное сотрудничество в области безопасности полетов: международно-правовые вопросы. – Московский журнал международного права. №4. С. 40–69. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-4-40-69>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

В настоящей статье излагается исключительно личное мнение автора по исследуемым вопросам. Данное мнение и настоящая статья в целом никоим образом не должны рассматриваться в качестве отражения позиции любых учреждений и организаций, с которыми у автора существовали или существуют трудовые, договорные или иные отношения.

AIR LAW

Research article
Received 1 October 2021
Approved 4 December 2021

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-4-40-69>

Alexander A. BATALOV

Representation of the Russian Federation to International Civil Aviation Organization (ICAO)
3617, Avenue du Musee, Montreal, Canada, H3G 2E1
alex batalov2000@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9311-9822

REGIONAL COOPERATION IN THE AREA OF AVIATION SAFETY: INTERNATIONAL LEGAL ISSUES

INTRODUCTION. Based on the analysis of documents and practice of numerous regional international organizations and other present-day forms of regional

interstate cooperation in the area of aviation safety and aircraft accident investigation the article examines different international legal issues arising out of such coopera-

tion, including, in particular, the legal nature, powers and membership of these regional international organizations.

MATERIALS AND METHODS. The present research has been conducted on the basis of international air law treaties, constituent instruments and decisions of various regional international organizations, the ICAO documents, as well as the works of Russian and foreign international law experts. The methodology of the research is based upon general scientific and special methods, including dialectical method, methods of analysis and synthesis, deduction and induction, comparative legal method.

RESEARCH RESULTS. On the basis of his research the author has been able to identify and classify all present-day forms of regional interstate cooperation in the area of aviation safety and aircraft accident investigation, define the legal nature of such forms, examine theoretical and practical international legal issues relating thereto as well as propose recommendations aimed at resolving these issues.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. The advantages and the important role of regional cooperation of States in the area of aviation safety oversight and aircraft accident investigation are underlined in the article. However, despite the importance of such cooperation for enhancement of aviation safety, currently its development depends upon the successful resolution of the following problems:

– improvement of international legal framework (e.g., international treaties, decisions of international organizations etc.), which governs establishment and functioning of aviation safety oversight and aircraft accident investigation regional international organizations and bodies, in particular, with the aim to expand their powers to perform more complex and important functions in the area of aviation safety oversight and accident investigation for their Member States (e.g., certification of aeronautical products and other civil aviation facilities, conducting full accident investigation etc.);

– ensuring more sustainable funding for aviation safety oversight and aircraft accident investigation regional international organizations and bodies;

– training of bigger number of aviation professionals performing inspectorial functions in the area of aviation safety oversight as well as aircraft accident and incident investigation functions;

– limitation of cases of simultaneous membership of the same States in several aviation safety oversight and aircraft accident investigation regional international organizations. Resolving the problems mentioned above, in particular, on the basis of recommendations proposed in this article, will allow to increase the efficiency and attractiveness of different forms of regional cooperation in the area of aviation safety oversight and aircraft accident investigation for bigger number of States, as well as help to improve regional cooperation of the Russian Federation within the framework of the Eurasian Economic Union and the Commonwealth of Independent States in this area.

KEYWORDS: international civil aviation, regional international organization, International Civil Aviation Organization (ICAO), aviation safety, aircraft accident investigation, competence of international governmental organizations, aviation safety oversight regional body, membership in international organizations

FOR CITATION: Batalov A.A. Regional Cooperation in the Area of Aviation Safety: International Legal Issues. – *Moscow Journal of International Law*. 2021. No. 4. P. 40–69. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2021-4-40-69>

The author declares the absence of conflict of interest.

This article contains exclusively personal opinion of the author. This opinion and this article as a whole, must not be attributed to any institutions and entities, with which the author was affiliated or is currently affiliated through any form of employment or other contractual relationships

1. Введение

Обеспечение и постоянное повышение уровня безопасности полетов в каждом государстве и в глобальном масштабе имеет основополагающее значение для того, чтобы гражданская авиация могла надежно функционировать в качестве средства перевозки пассажиров и грузов, выполнять

другие задачи государства и экономики и оставаться одним из важных факторов экономического и социального прогресса. Как отмечают авиационные специалисты, обеспечение безопасности полетов «является комплексной проблемой, требующей системного подхода, сущность которого состоит в надежности всех элементов авиационной транспортной системы, их взаимосвязей между собой и внешней

средой»¹. Значительную роль в решении указанной проблемы играют четкое и отвечающее современным требованиям правовое регулирование деятельности гражданской авиации, включая, в том числе ее аспекты, непосредственно связанные с выполнением и обеспечением полетов, контроль и надзор со стороны государства за безопасностью полетов, а также межгосударственное сотрудничество в этой сфере – как на универсальном, так и на региональном уровнях.

Следует отметить, что региональное сотрудничество государств по различным вопросам деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства имеет более чем полувековую историю. После Второй мировой войны, вслед за формированием современных международно-правовых основ сотрудничества в области гражданской авиации на универсальном уровне – вступлением в силу Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в г. Чикаго 7 декабря 1944 года (далее – Чикагская конвенция) и учреждением Международной организации гражданской авиации (ИКАО) стали создаваться региональные международные организации, основными задачами которых являлось решение различных проблем функционирования воздушного транспорта с учетом особенностей конкретных регионов: например, Европейская конференция гражданской авиации, Африканская комиссия гражданской авиации, Лагиноамериканская комиссия гражданской авиации и т. д. Вместе с тем, несмотря на довольно длительный и несомненно полезный опыт регионального сотрудничества в гражданской авиации, на сегодняшний день для обеспечения безопасности полетов государствам необходимо внедрять качественно новые подходы к решению этой проблемы как на национальном, так и на международном (региональном) уровнях, что связано со следующими изменениями, которые произошли в воздушном транспорте и авиационной отрасли в целом в конце прошлого и начале нынешнего столетий:

– либерализация регулирования авиатранспортной отрасли и одновременно полная или частичная приватизация государственных авиапредприятий привели к созданию и разви-

тию конкурентной среды в сфере авиаперевозок и появлению большого числа частных авиапредприятий, а также иных организаций, участвующих в авиационной деятельности (занимающихся наземным обслуживанием воздушных судов в аэропортах, ремонтом и техническим обслуживанием авиационной техники, подготовкой и повышением квалификации авиационного персонала и т. д.);

– развитие туризма, расширение научных и культурных связей и внешнеэкономического сотрудничества привели к значительному росту объемов пассажирских и грузовых авиаперевозок в разных регионах мира;

– улучшение эксплуатационных характеристик авиационной техники, появление воздушных судов нового поколения и значительно более технологически совершенного и сложного авиационного оборудования, с одной стороны, позитивно отразились на обеспечении безопасности полетов, но, с другой стороны, потребовали совершенно нового уровня квалификации авиационного персонала и лиц, выполняющих надзорные функции в области гражданской авиации.

Одним из решений проблемы обеспечения безопасности полетов, вызванной этими изменениями в авиационной отрасли, стало качественное и количественное развитие государствами различных региональных механизмов сотрудничества в этой сфере. Резолюции Ассамблеи ИКАО настоятельно призывают государства и далее укреплять региональное и субрегиональное сотрудничество, с тем чтобы содействовать достижению наивысшего уровня безопасности полетов. Региональные и субрегиональные органы и механизмы рассматриваются при этом как средство, несущее в себе значительный потенциал для оказания помощи государствам в выполнении своих обязательств по обеспечению безопасности полетов, предусмотренных Чикагской конвенцией, за счет эффекта масштаба и более высокого уровня согласованности². На необходимость и полезность дальнейшего расширения регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов обращается внимание и в доктрине международного воздушного права³.

¹ Зубков Б.В., Прозоров С.Е. *Безопасность полетов. Учебник*. Ульяновск: УВАУ ГА (И). 2012. С.7.

² См., в частности, ИКАО: Резолюция Ассамблеи № А40-6 и Резолюция Ассамблеи № А38-7. – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

³ См., например: [Abeyratne 2012:139; Behind and Beyond the Chicago... 2019:66].

На сегодняшний день по всему миру созданы 23 региональных международных межправительственных организации, есть и другие механизмы сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов, объединяющие в общей сложности около 130 государств⁴. Следует отметить, что эти механизмы достаточно разнородны по своей юридической природе, объему выполняемых ими функций и, к сожалению, не всегда эффективны. В этой связи систематизация и подробный критический анализ различных форм регионального сотрудничества государств для обеспечения безопасности полетов в рамках настоящего исследования представляются важными как с теоретических позиций, для определения места и роли указанных региональных механизмов в системе современного международного воздушного права, так и с практической точки зрения, поскольку позволяют наметить пути их совершенствования и возможности использования в развитии регионального сотрудничества Российской Федерации в целях повсеместного повышения уровня безопасности полетов.

Поскольку в рамках обеспечения безопасности полетов расследование авиационных происшествий и инцидентов, имеющее единственной целью предотвращение таковых в будущем⁵, также играет значимую роль, указанные анализ и систематизация форм регионального сотрудничества включают в себя и региональные механизмы, касающиеся расследования авиационных происшествий.

2. Юридическая природа и основные формы регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

Несмотря на относительно большой объем доктринальных и документальных источников, посвященных региональному сотрудничеству в области гражданской авиации, существует ряд обстоятельств, затрудняющих

систематизацию и определение юридической природы различных форм регионального сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий.

Во-первых, терминология, касающаяся регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов, используемая в некоторых документах ИКАО, далеко не всегда последовательно, точно и юридически обоснованно описывает существующие механизмы регионального сотрудничества и тем самым может вводить в заблуждение относительно их юридической природы. Например, в Руководстве ИКАО по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (Часть В «Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией») применяется родовое понятие «региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП)», которое охватывает не только институционные механизмы сотрудничества – международные межправительственные организации, но и ряд правовых форм и структур, не отвечающих критериям международной (региональной) организации с международно-правовой точки зрения. Таковы, например, существующая в Южной Америке региональная система сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов или действующие в разных регионах программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации и т. д.⁶. Между тем в документе ИКАО, содержащем инструктивный материал и рекомендации относительно создания региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, понятие «региональная организация по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РОРАП)» используется уже в более узком и точном в международно-правовом отношении смысле, включая в себя только региональные

⁴ См.: ICAO: The Working Paper “Strengthening Regional Safety Oversight Organizations (RSOOs) by providing examples of developments and achievements of some RSOOs” dated September 28, 2018. URL: https://www.icao.int/Meetings/anconf13/Documents/WP/wp_159_en.pdf (accessed 18.09.2021).

⁵ Согласно пункту 3.1 Приложения 13 к Чикагской конвенции, единственной целью расследования авиационного происшествия или инцидента является предотвращение авиационных происшествий и инцидентов в будущем; целью этой деятельности не является установление доли чьей-либо вины или ответственности.

⁶ ICAO: Safety Oversight Manual. Part B. The Establishment and Management of a Regional Safety Oversight Organization. 2011. URL: https://www.icao.int/safety/Implementation/Library/9734_partb_cons_en.pdf (accessed 18.09.2021).

международные межправительственные организации⁷. В резолюциях Ассамблеи ИКАО о региональном сотрудничестве и оказании помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, применяется более широкое понятие «субрегиональные и региональные органы по безопасности полетов и контролю за обеспечением безопасности полетов», включающее в себя и соответствующие региональные межправительственные организации⁸.

Во-вторых, положения самих нормативных источников (например, международные договоры, решения международных организаций и др.), регулирующих создание и деятельность отдельных региональных организаций и механизмов в области обеспечения безопасности полетов, не всегда ясно и однозначно позволяют сделать вывод о юридической природе того или иного органа или механизма. В частности, трудности могут вызывать вопросы о международной правосубъектности и компетенции соответствующих региональных органов. Конечно, с одной стороны, как справедливо отмечает профессор Е.А. Шибаева, если «в уставе организации прямо не зафиксировано ее качество субъекта международного права, то вопрос о международной правосубъектности решается на основе толкования учредительного акта с использованием концепции подразумеваемой компетенции» [Шибаева 1986:32]. Однако, с другой стороны, неопределенность формулировок актов и иных документов, учреждающих и регулирующих механизмы регионального сотрудничества в такой сложной и ответственной сфере, как контроль за безопасностью полетов, может затруднить их функционирование и взаимодействие с государствами и другими организациями.

Наконец, в большинстве публикаций по международному воздушному праву, касающихся регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, глубоко не исследуется юридическая природа самих механизмов данного сотрудничества, а их общая систематизация носит ограниченный характер. Например, известный специалист по международному воз-

душному праву, бывший сотрудник Управления по правовым вопросам и внешним сношениям ИКАО Р. Абеятратне использует только географический критерий для систематизации форм регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, выделяя соответствующие региональные механизмы в Африке, Центральной Америке, Карибском регионе, Южной Азии и Европе [Abeyratne 2010:254–261].

Ч. Шлюмбергер и Ш. Вижаякумар разделяют региональные организации по вопросам безопасности полетов в зависимости от объема выполняемых ими функций:

а) организации, предоставляющие услуги в области контроля за обеспечением безопасности полетов (*service provider*);

б) организации, которым государство частично делегировало свои функции по контролю за обеспечением безопасности полетов (*service provider with delegated authority*);

в) организации, выполняющие все функции государства по контролю за обеспечением безопасности полетов (*full civil aviation authority*) [Schlumberger, Vijayakumar 2014:31–34].

В отечественной международно-правовой литературе при рассмотрении деятельности региональных международных межправительственных авиационных организаций формы регионального сотрудничества, непосредственно касающиеся обеспечения безопасности полетов, почти не затрагиваются⁹.

На сегодняшний день наиболее полно проблемы регионального сотрудничества по вопросам обеспечения безопасности полетов исследованы польским юристом М. Ратайчиком в монографии «Региональные организации в области обеспечения безопасности полетов: укрепление безопасности воздушного транспорта посредством регионального сотрудничества», изданной в 2015 году. В этой работе автор, используя родовое понятие «региональные органы в области обеспечения безопасности полетов» для обозначения различных форм регионального сотрудничества, выделяет следующие виды таких органов [Ratajczyk 2015:73–106].

⁷ ИКАО: Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. 2011. Доступ: http://aerohelp.ru/sysfiles/374_361.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁸ ИКАО: Резолюция Ассамблеи № А40-6. – Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года). Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁹ См., например: [Международное воздушное право... 1980:217–231; Курс международного права 1992:159–166; Бордунов 1989:134–150], а также *Международное воздушное право: учебник для бакалавриата и магистратуры*. Под ред. А.И. Травникова и А.Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт. 2018. С. 210–212.

1. Органы, предшествующие региональным организациям в области обеспечения безопасности полетов (*pre-RASO*¹⁰) и включающие в себя:

– проекты регионального технического сотрудничества (например, программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации (КОСКАП¹¹), функционирующие под эгидой ИКАО; систему объединенной инспекции региона Африки и Индийского океана – АФИ-Си-Ай-Эс);

– региональные ассоциации органов по обеспечению безопасности полетов (например, существовавшие ранее в Европе Объединенные авиационные администрации (*Joint Aviation Authorities*));

2. Региональные организации в области обеспечения безопасности полетов (*RASO*), включающие в себя:

– региональные международные межправительственные организации в области обеспечения безопасности полетов (например, Тихоокеанское бюро по обеспечению безопасности полетов (ПАСО) и Межгосударственный авиационный комитет (МАК));

– агентства (организации) в области обеспечения безопасности полетов с наднациональными полномочиями (например, Агентство по безопасности полетов Европейского Союза (ЕАСА) и Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА) в Восточной Африке).

В дополнение к вышеперечисленным органам М. Ратайчик выделяет региональные организации по расследованию авиационных происшествий (например, Агентство по расследованию авиационных происшествий государств – участников группы Банджунского договора (БАГАИА) и МАК).

Ни в коей мере не ставя под сомнение глубину и всесторонность представленного М. Ратайчиком исследования регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, все же нельзя полностью согласиться с предлагае-

мыми им подходами к систематизации и определению юридической природы соответствующих региональных органов. В частности, рассмотрение автором различных проектов регионального технического сотрудничества (КОСКАП, АФИ-Си-Ай-Эс) в качестве органов, которые предшествуют региональным организациям в области обеспечения безопасности полетов и таким образом со временем трансформируются в них, не всегда обоснованно. Как показывает практика, многие подобные проекты могут оставаться самостоятельными формами сотрудничества, не создающими никаких предпосылок для учреждения региональной международной организации и реализуемыми под эгидой или в рамках какой-либо более крупной международной организации как одно из направлений ее деятельности: например, проекты КОСКАП реализуются под эгидой ИКАО, а проект АФИ-Си-Ай-Эс – в рамках Африканской комиссии гражданской авиации.

Кроме того, вряд ли правильно отнесение М. Ратайчиком к региональным международным организациям некоторых региональных органов по обеспечению безопасности полетов, поскольку эти органы являются лишь частью внутриорганизационного механизма либо международных организаций региональной экономической интеграции (например, КАССОА – один из институтов Восточноафриканского сообщества, а ЕАСА – агентство Европейского Союза), либо региональных авиационных организаций с более широкой компетенцией (например, МАК – постоянно действующий исполнительный орган Совета по авиации и использованию воздушного пространства государств), и сами по себе не обладают ни международной правосубъектностью, ни другими признаками международных межправительственных организаций.

Как представляется, для максимально полного анализа и юридически обоснованной систематизации различных форм регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий необходимо:

¹⁰ В работе М. Ратайчика под аббревиатурой *RASO* понимается *Regional Aviation Safety Organisation*.

¹¹ Если не указано иное, здесь и далее аббревиатуры различных региональных форм межгосударственного сотрудничества, включая региональные международные организации, основаны на наименованиях данных форм сотрудничества на оригинальном (английском, французском или испанском) языке. Русскоязычные аббревиатуры региональных форм межгосударственного сотрудничества применяются в рамках данной статьи лишь в случаях, когда они уже использовались ранее в отечественной международно-правовой литературе, либо когда оригинальное наименование регионального международного органа установлено на русском языке.

- определить юридическую природу каждого органа или механизма регионального сотрудничества;
- определить цели и функции органа или механизма регионального сотрудничества;
- применительно к региональным международным организациям следует определить, каков объем предоставленной им компетенции и юридическая сила принимаемых ими решений.

С учетом ответов на поставленные выше вопросы можно выделить следующие существующие на современном этапе формы регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

1. Проекты (программы) регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов, реализуемые под эгидой ИКАО, включающие:

- программы совместной разработки мероприятий по обеспечению безопасности полетов и поддержанию летной годности в процессе эксплуатации (КОСКАП¹²);
- региональную систему сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов (СРВСОП¹³) в Центральной и Южной Америке.

Общим признаком всех вышеперечисленных проектов (программ) является их более или менее тесная связь с ИКАО, включая зависимость от ее административных и кадровых ресурсов. При этом было бы неправильным рассматривать программы КОСКАП и СРВСОП в качестве элемента внутриорганизационного механизма ИКАО либо всего лишь одного из направлений ее деятельности. Осуществляемые под эгидой ИКАО, данные проекты (программы) обладают определенной самостоятельностью, а их реализация контролируется непосредственно их государствами-участниками через простую систему органов управления, что, собственно, и позволяет выделить их как одну из самостоятельных форм регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов. Конечно, несмотря на наличие указанных органов управления, КОСКАП и СРВСОП далеки от того, чтобы соответствовать признакам региональных меж-

дународных межправительственных организаций, однако можно с уверенностью говорить, что они создают основу для начала институционализации отношений государств по обеспечению безопасности полетов того или иного региона.

На сегодняшний день функционируют следующие программы КОСКАП: КОСКАП – Северная Азия, в которой участвуют Китай, Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия и Республика Корея; КОСКАП – Южная Азия с участием Бангладеш, Бутана, Индии, Мальдив, Непала, Пакистана и Шри-Ланки; КОСКАП – Юго-Восточная Азия с участием Брунея-Даруссалам, Вьетнама, Индонезии, Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Малайзии, Мьянмы, Папуа-Новой Гвинеи, Сингапура, Таиланда, Тимор-Лешти и Филиппин; КОСКАП – СНГ с участием государств – членов Содружества Независимых Государств.

Программы КОСКАП появились в 90-е годы прошлого столетия в качестве совместных инициатив отдельных государств и ИКАО, направленных на повышение уровня безопасности полетов в соответствующих регионах. В рамках данных программ государства региона, заинтересованные в поддержании или повышении уровня безопасности полетов в регионе, обращаются за технической помощью в ИКАО (в частности, в ее Управление технического сотрудничества) и подписывают с ней программный документ, а в отдельных случаях, – меморандум о взаимопонимании (например, программа КОСКАП – Южная Азия), которые и составляют правовую основу функционирования КОСКАП. Программный документ определяет цели, порядок управления, источники финансирования КОСКАП, распределение прав и обязанностей ее участников (то есть государств и ИКАО). Как правило, управление КОСКАП осуществляется через следующие органы:

- руководящий комитет, в который входят все государства – участники программы в лице руководителей их ведомств гражданской авиации, директор Управления технического сотрудничества Секретариата ИКАО, директор соответствующего регионального бюро ИКАО (например, в отношении КОСКАП – Северная Азия, КОСКАП – Южная Азия и КОСКАП – Юго-

¹² Аббревиатура «КОСКАП» основана на наименовании данных программ на английском языке – Cooperative Development of Operational Safety and Continuing Airworthiness Programme (COSCAP).

¹³ Аббревиатура «СРВСОП» основана на наименовании данной программы (системы) на испанском языке – Sistema Regional de Cooperacion para la Vigilancia de la Seguridad Operacional (SRVSOP).

Восточная Азия таким региональным бюро является Азиатское и Тихоокеанское бюро ИКАО) и координатор программы, являющийся международным экспертом, нанятым ИКАО;

– региональная группа по безопасности полетов, учреждаемая руководящим комитетом КОСКАП с целью разработки и предоставления рекомендаций по вопросам обеспечения безопасности полетов и состоящая из представителей различных подразделений ведомств гражданской авиации, осуществляющих контроль за летной годностью, освидетельствование авиационного персонала, сертификацию аэродромов и т. д., авиапредприятий, аэропортов, организаций управления воздушным движением и производителей авиационной техники.

Управление технического сотрудничества Секретариата ИКАО осуществляет полную административно-техническую поддержку функционирования КОСКАП, включая найм экспертов и консультантов; закупку, при необходимости, технического оборудования для программы; аккумуляцию ее финансовых ресурсов и составление отчетности об их использовании; организацию и проведение совещаний органов КОСКАП, обучения и иных предусмотренных программой мероприятий. КОСКАП финансируется через целевой фонд программы, который специально создается ИКАО и в который регулярно перечисляются взносы государств-участников в заранее установленных размерах и добровольные взносы любых спонсоров, заинтересованных в поддержании высокого уровня безопасности полетов в регионе, включая безопасную эксплуатацию определенных типов воздушных судов. Так, во многих программах КОСКАП спонсорами, оказывающими финансовую и нефинансовую поддержку (обучение персонала, консультационные услуги и пр.) выступают производители воздушных судов «Боинг» и «Эрбас».

При поддержке экспертов и самой ИКАО в рамках программ КОСКАП, в частности, осуществляются следующие виды деятельности, направленные на оказание помощи государствам-участникам:

– помощь в разработке гармонизированных правил и процедур по обеспечению безопас-

ности полетов и другим вопросам деятельности гражданской авиации, а также разработка ин-структивного материала по применению указанных гармонизированных правил и процедур;

– помощь в подготовке авиационного персонала государств-участников;

– предоставление консультаций и оказание помощи государствам-участникам в целях соблюдения международных стандартов ИКАО и их национальных стандартов и правил;

– оказание помощи инспекторам государств при выполнении функций в области контроля за обеспечением безопасности полетов.

Например, программа КОСКАП – СНГ, реализуемая с 2000 года, наряду с самой ИКАО, активно поддерживается Межгосударственным авиационным комитетом, и на начальном этапе ее финансовыми и нефинансовыми спонсорами выступали компании «Боинг», «Эрбас», «Дженерал Электрик» и российская компания «Ильюшин». За 20 лет функционирования КОСКАП – СНГ было проведено более 150 семинаров-практикумов и иных мероприятий, имеющих отношение к безопасности полетов и летной годности, где прошли подготовку 11 000 авиационных специалистов и государственных инспекторов; были подготовлены различные методические рекомендации для применения авиапредприятиями и аэропортами гражданской авиации (например, методические рекомендации «Защита самолетов от наземного обледенения»); организованы специализированные ознакомительные семинары по эксплуатации новых и наиболее распространенных типов воздушных судов¹⁴.

Что касается программы сотрудничества СРВСОП, в которой участвуют Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Куба, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор, то ее организация и осуществляемые в ее рамках виды деятельности очень схожи с программами КОСКАП. Однако наряду с ИКАО активную роль в функционировании СРВСОП играет Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК), членами которой, в том числе, являются участники СРВСОП. В этой связи правовую основу реализации данной программы составляют Меморандум о взаимопонимании 1998 года, подписанный ИКАО и ЛАКАК и

¹⁴ Например, только в 2019 году в семинаре по эксплуатации нового дальнемагистрального самолета А-350, организованного при поддержке компании «Эрбас», приняли участие 100 инспекторов и сотрудников авиационных администраций. См.: ICAO: Working Paper "Main results of the ICAO-IAC regional project in the last 20 years" dated July 25, 2019. URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_109_en.pdf (accessed 18.09.2021).

одобренный всеми государствами-участниками, и Соглашение о целевом фонде между ИКАО и государствами – участниками СРВСОП.

Управление и координация сотрудничества в СРВСОП осуществляются с помощью следующих органов и лиц: Общий совет, в котором представлены все ее государства-участники в лице руководителей ведомств гражданской авиации; технический комитет, состоящий из экспертов и функционирующий в порядке, определенном Общим советом и ИКАО; координатор системы, являющийся директором Южноамериканского бюро ИКАО в Лиме (Перу) и национальные координаторы, назначаемые каждым из государств-участников с целью координации мероприятий в рамках СРВСОП. Как и программы КОСКАП, деятельность СРВСОП финансируется целевым фондом ИКАО, аккумулирующим финансовые взносы государств – участников программы и заинтересованных организаций¹⁵.

В целом, характеризуя программы КОСКАП и СРВСОП, можно отметить, что они являются формами ограниченного регионального сотрудничества в области безопасности полетов и реализуются, когда государства, заинтересованные в таком сотрудничестве, по какой-либо причине (политической, экономической и др.) не готовы к более глубокой институционализации отношений друг с другом посредством создания, например, региональной международной организации. Конечно, со временем некоторые государства, участвующие, например, в КОСКАП, могут создать региональную международную организацию по обеспечению безопасности полетов. Это активно поддерживается самой ИКАО и имело место в течение последних десяти лет¹⁶, однако в ряде случаев данные программы остаются самостоятельными формами межгосударственного сотрудничества на региональном уровне. Несмотря на определенные позитивные

результаты, которых удалось достичь в ходе реализации КОСКАП и СРВСОП, эти программы ограничены требованиями и процедурами, установленными ИКАО, и зависят от спонсорской помощи отдельных коммерческих организаций (например, авиапроизводителей), что может, во-первых, препятствовать эффективному развитию регионального сотрудничества государств, в рамках которого больше функций по контролю за безопасностью полетов передавалось бы с национального на региональный (межгосударственный) уровень, и, во-вторых, слишком сильно сфокусировать деятельность по указанным программам на удовлетворении коммерческих интересов отдельных представителей авиационного бизнеса.

II. Неинституционные формы регионального сотрудничества по расследованию авиационных происшествий и инцидентов

На сегодняшний день региональное сотрудничество по расследованию авиационных происшествий и инцидентов без создания соответствующих международных организаций осуществляется государствами Южной Америки (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Панама, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор) в рамках Регионального механизма сотрудничества в области расследования авиационных происшествий и инцидентов (АРСМ¹⁷) и государствами – членами Европейского Союза (ЕС) в рамках Европейской сети органов по проведению расследований в области безопасности полетов гражданской авиации (ИНКАСИА¹⁸).

АРСМ функционирует на основании Многостороннего соглашения о техническом сотрудничестве между органами по расследованию авиационных происшествий и инцидентов государств – участников АРСМ Южной Америки

¹⁵ См., в частности: ICAO: Working paper for Thirteenth Meeting of Civil Aviation Authorities of the South American Region (RAAC/13) "Regional Technical Cooperation Tools for Safety Implementation" dated November 10, 2013. URL: https://www.icao.int/SAM/Documents/RAAC13/RAAC13_WP11.pdf (accessed 18.09.2021).

¹⁶ ICAO: Safety Oversight Manual. Part B. The Establishment and Management of a Regional Safety Oversight Organization. 2011. URL: https://www.icao.int/safety/Implementation/Library/9734_partb_cons_en.pdf (accessed 18.09.2021). Например, африканские государства, ранее участвовавшие в соответствующих программах КОСКАП, создали различные региональные международные организации и органы по контролю за обеспечением безопасности полетов (Организация по контролю за обеспечением безопасности полетов государств – участников Банджунского договора (БАГАСО), Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА) и др.).

¹⁷ Аббревиатура «АРСМ» основана на наименовании данного механизма на английском языке – Aircraft Accident and Incident Investigation Regional Cooperation Mechanism (ARCM).

¹⁸ Аббревиатура «ИНКАСИА» основана на наименовании данного механизма на английском языке – European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities (ENCASIA).

от 7 марта 2016 года¹⁹. Заключение данного соглашения предшествовало решению о создании АРСМ, принятое в ходе совещания полномочных органов по расследованию авиационных происшествий 13 государств Южной Америки 11 июня 2015 года²⁰.

В отличие от АРСМ, правовую основу сотрудничества государств – членов ЕС в рамках ИНКАСИА составляет не международный договор, а правовой акт ЕС – регламент ЕС № 996 / 2010 о расследовании и предотвращении происшествий и инцидентов в гражданской авиации и отмене директивы № 94 / 56 / ЕС от 20 октября 2010 года, поскольку данное сотрудничество осуществляется государственными органами по расследованию авиационных происшествий под эгидой ЕС и, в частности, при поддержке Комиссии ЕС²¹.

В связи с тем, что АРСМ и ИНКАСИА являются достаточно простыми формами регионального сотрудничества, при которых государствами не учреждается международная организация, стоящие перед ними задачи носят ограниченный характер. Так, сами расследования авиационных происшествий и инцидентов осуществляются исключительно государствами, а механизмы АРСМ и ИНКАСИА играют лишь вспомогательную роль в проведении таких расследований, позволяя государствам-участникам сотрудничать друг с другом по следующим вопросам:

- предоставление государствами-участниками друг другу технического оборудования и специалистов, необходимых для расследования авиационных происшествий и инцидентов;
- оказание взаимной помощи в подготовке (повышении квалификации) расследователей авиационных происшествий;
- разработка единых правил и инструктивного материала в области расследования авиационных происшествий и инцидентов;

– разработка и внедрение процедур обмена информацией об авиационных происшествиях и инцидентах.

Представляется, что формы регионального сотрудничества государств по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, подобные АРСМ и ИНКАСИА, могут рассматриваться в качестве первого шага на пути полной институционализации межгосударственных отношений и создания региональных международных межправительственных организаций в данной сфере. Однако даже в рамках АРСМ и ИНКАСИА могут быть частично решены такие задачи, как объединение необходимых для расследования авиационных происшествий кадровых и технических ресурсов, предоставление расследователям в регионе возможности быстрее получать соответствующий опыт, осуществлять оперативный обмен информацией об авиационных происшествиях и инцидентах и результатах их расследования.

III. Региональные международные межправительственные организации по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, включая:

- региональные международные авиационные организации с более широкой компетенцией;
- специализированные региональные международные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов.

Вопросы о юридической природе и признаках международных межправительственных организаций получили широкое и достаточно обстоятельное освещение в отечественной и зарубежной международно-правовой литературе²². Поэтому в рамках настоящего исследования нет необходимости подробно анализировать их,

¹⁹ ICAO (South American Regional Office): Multinational Technical Cooperation Agreement Among Aircraft Accident and Incident Investigation Authorities of Member States of the AIG Regional Cooperation Mechanism (ARCM) of South America of 7 March 2016. P. URL: https://www.icao.int/SAM/Documents/2016-AIGSAM03/AIGSAM3_ZDraft%20Report.pdf (accessed 18.09.2021).

²⁰ ICAO (South American Regional Office): Working paper "Proposal for the establishment and management of the ARCM of South America" presented by Mr. Daniel Barafani. Second Meeting of AIG Authorities of South America (Buenos Aires, Argentina, 09 to 11 June 2015). P.4. URL: <https://www.icao.int/SAM/Documents/2015-AIG2/AIGSAM2-WP01.pdf> (accessed 18.09.2021).

В АРСМ участвуют следующие государства Южной и Латинской Америки: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Колумбия, Панама, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор.

²¹ Regulation (EU) No. 996/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation and repealing Directive 94/56/EC. Art. 7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0996&from=EN> (accessed 18.09.2021).

²² См., например: [Морозов 1974; Шибеева 1986; Капустин А.Я. 2010; Amerasinghe 2005; Schermers, Blokker 2011], а также: *Право международных организаций. Региональные, межрегиональные, субрегиональные межправительственные организации: учебник для бакалавриата и магистратуры*. Под ред. А. Х. Абашидзе. М.: Издательство Юрайт. 2019. С. 13–18.

можно лишь констатировать, что рассматриваемые в данном подпункте формы регионального сотрудничества государств в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий отвечают всем признакам международных межправительственных организаций, включая договорную основу, наличие определенных целей, системы постоянно действующих органов, обладание международной правосубъектностью и учреждение в соответствии с международным правом.

Как уже отмечалось, региональные международные авиационные организации с широкой компетенцией, к которым относятся Европейская конференция гражданской авиации (ЕКАК)²³, Африканская комиссия гражданской авиации (АФКАК)²⁴, Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКАК)²⁵ и Арабская организация гражданской авиации (АКАО)²⁶, функционируют уже на протяжении длительного времени и достигли определенных позитивных результатов в работе с такими проблемами, как безопасность полетов, защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, коммерческая деятельность воздушного транспорта, защита окружающей среды от вредного воздействия авиации, упрощение формальностей при международных авиаперевозках и подготовка авиационного персонала.

В частности, в области обеспечения безопасности полетов большую работу проводит АФКАК, которая координирует функционирование системы объединенной инспекции региона Африки и Индийского океана (АФИ-Си-Ай-Эс)²⁷, направленной на решение проблемы дефицита квалифицированных государственных инспекторов по контролю за обеспечением безопасности полетов в указанном регионе. В рамках АФИ-Си-Ай-Эс любое государство региона, заключившее соглашение с АФКАК и испытывающее трудности в проведении инспекций по безопасности полетов, при организационной поддержке АФКАК может запросить и получить помощь соответствующих специалистов-инспекторов других государств региона²⁸.

Другими направлениями деятельности АФКАК являются организация обучения и повышения квалификации авиационных специалистов по вопросам обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий и осуществление постоянного контроля (мониторинга) реализации целевых показателей по повышению уровня безопасности полетов в Африке, принятых на Конференции министров транспорта африканских государств в Абудже (Нигерия) в 2012 году²⁹.

В своей работе ЕКАК также уделяет внимание вопросам безопасности полетов, изучая ста-

²³ Аббревиатура «ЕКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – European Civil Aviation Conference (ECAC). ЕКАК была создана в 1954 году.

С учетом недостаточно определенных положений Устава ЕКАК могут возникнуть сомнения относительно ее юридической природы, и в частности, о том, обладает ли ЕКАК международной правосубъектностью и является ли международной межправительственной организацией. В этой связи некоторые специалисты Секретариата ИКАО высказывают мнение об отсутствии у ЕКАК международной правосубъектности. Однако в международно-правовой доктрине уже давно преобладает и устоялась точка зрения, согласно которой ЕКАК обладает всеми необходимыми признаками международной межправительственной организации (см., например: [Международное воздушное право... 1980:217–220; Курс международного права... 1992:161–162; Mendes de Leon 2017:38–40]). Данная точка зрения, с которой мы полностью согласны, основана на толковании Устава ЕКАК и практике его применения.

²⁴ Аббревиатура «АФКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – African Civil Aviation Commission (AFCAC). АФКАК была создана в 1969 году.

²⁵ Аббревиатура «ЛАКАК» основана на наименовании данной организации на английском языке – Latin American Civil Aviation Commission (LACAC). ЛАКАК была создана в 1973 году.

²⁶ Аббревиатура «АКАО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Arab Civil Aviation Organization (ACAO). АКАО была создана в 1996 году.

²⁷ Аббревиатура «АФИ Си-Ай-Эс» основана на наименовании данной программы на английском языке – Africa and Indian Ocean Cooperative Inspectorate Scheme (AFI-CIS).

²⁸ Подробные процедуры функционирования АФИ Си-Ай-Эс изложены в следующем документе. AFCAC: AFI-CIS Policy and Procedure. 2012. URL: <https://www.afcac.org/legacy/fr2/documents/aficis/afi.pdf> (accessed 18.09.2021).

²⁹ См.: Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009. URL: https://www.afcac.org/en/images/Documentation/Constitution_eng.pdf (accessed 18.09.2021); African Union: Report of the Ministerial Conference on Aviation Safety in Africa. 2019. URL: https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/4299/EX%20CL%20758%20%28XXII%29%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 18.09.2021); AFCAC: Mechanism for Monitoring Implementation of Safety Systems & Initiatives. 2019. URL: https://www.afcac.org/en/images/Documentation/mechanism_safety.pdf (accessed 18.09.2021). Целевые показатели по повышению уровня безопасности полетов в Африке, которые были приняты на Конференции министров транспорта африканских государств, проходившей в Абудже (Нигерия) с 16 по 20 июля 2020 года, включают,

тистику и причины авиационных происшествий и инцидентов и гармонизируя технические требования к воздушным судам и авиационному оборудованию³⁰. Например, важным достижением в этой сфере стали разработка и заключение под эгидой ЕКАК в 1960 году Многостороннего соглашения, касающегося удостоверений о годности к полетам импортируемых воздушных судов.

Между тем, несмотря на определенную деятельность АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО в сфере безопасности полетов, следует еще раз подчеркнуть, что эта деятельность касается лишь одного из вопросов, относящихся к очень широкой компетенции данных региональных международных авиационных организаций. Кроме того, объединяя большое количество государств и обладая полномочиями в основном консультативного и координационного характера, не позволяющими принимать обязательные для государств-членов решения, АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО организационно и юридически ограничены в выполнении специальных функций непосредственно в области контроля за обеспечением безопасности полетов³¹. Данное обстоятельство стало одной из причин развития в последние годы нового вида региональных международных организаций с более узкой предметной компетенцией и специальными полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий и с ограниченным членским составом.

Итак, на сегодняшний день в мире созданы следующие региональные международные организации, наделенные функциями по контролю за безопасностью полетов и расследованию авиационных происшествий:

а) в Африке – Организация по контролю за обеспечением безопасности полетов государств – участников Банджувского договора (БАГАСОО)³², Полномочные авиационные органы Африки и Мадагаскара (ААМАС)³³ и Агентство по расследованию авиационных происшествий государств – участников Банджувского договора (БАГАИА)³⁴;

б) в Азиатско-Тихоокеанском регионе – Тихоокеанское бюро по обеспечению безопасности полетов (ПАСО)³⁵;

в) в регионе Центральной Америки и Карибского бассейна – Восточно-карибское ведомство гражданской авиации (ЕССАА)³⁶, Карибская система контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОС)³⁷ и Центральноамериканская организация по обслуживанию аэронавигации (КОКЕСНА), включающая в себя в качестве своего органа Центральноамериканское агентство по безопасности полетов (АКСА)³⁸;

г) в Евразии – Совет по авиации и использованию воздушного пространства, включая его исполнительный орган Межгосударственный авиационный комитет (МАК) и Международное бюро по расследованию авиационных происшествий и серьезных инцидентов (Бюро).

например: многократное снижение количества авиационных происшествий в Африке; создание африканскими государствами независимой системы контроля за обеспечением безопасности полетов; сертификацию всех аэродромов, открытых для международных полетов и др.

30 European Civil Aviation Conference Constitution of 1993 and the Rules of Procedure of 1994. Art. 2 and Appendix. URL: https://www.ecac-ceac.org/images/documents/ECAC-Doc_20_9th_edition_2020_Constitution_and_Rules_of_Procedure.pdf (accessed 18.09.2021).

31 Членами АФКАК являются 54 государства, членами ЕКАК – 44 государства, членами ЛАКАК – 22 государства, а членами АКАО – 22 государства.

32 Аббревиатура «БАГАСОО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Banjul Accord Group Aviation Safety Oversight Organization (BAGASOO).

33 Аббревиатура «ААМАС» основана на наименовании данной организации на французском языке – Autorites Africaines et Malgache de l'Aviation Civile (AAMAC).

34 Аббревиатура «БАГАИА» основана на наименовании данной организации на английском языке – Banjul Accord Group Accident Investigation Agency (BAGAIA).

35 Аббревиатура «ПАСО» основана на наименовании данной организации на английском языке – Pacific Aviation Safety Office (PASO).

36 Аббревиатура «ЕССАА» основана на наименовании данной организации на английском языке – Eastern Caribbean Civil Aviation Authority (ECCAA).

37 Аббревиатура «КАССОС» основана на наименовании данной организации на английском языке – Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS).

38 Аббревиатура «КОКЕСНА» основана на наименовании данной организации на испанском языке – Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), а аббревиатура «АКСА» – на наименовании данного органа на испанском языке – Agencia Centroamericana para la Seguridad Aeronautica (ACSA).

Рассматривая вышеперечисленные региональные международные организации по контролю за безопасностью полетов и расследованием авиационных происшествий, необходимо особое внимание обратить на международно-правовой статус КОКЕСНА и Совета по авиации и использованию воздушного пространства (Совет по авиации) вместе с МАК как его исполнительным органом.

КОКЕСНА, учрежденная еще в 1960 году в качестве международной межправительственной организации по аэронавигационному обслуживанию в воздушном пространстве над территорией ее государств-членов, первоначально не выполняла никаких функций по контролю за безопасностью полетов. Однако 25 февраля 2000 года Совет КОКЕСНА утвердил устав АКСА – нового органа по контролю за безопасностью полетов, ставшего частью внутриорганизационного механизма КОКЕСНА. Хотя на практике АКСА пользуется довольно большой самостоятельностью в своей деятельности, что иногда может порождать вопросы в отношении ее международно-правового статуса, формально она не обладает ни международной правосубъектностью, ни другими качествами международной организации и остается органом КОКЕСНА³⁹.

В декабре 1991 года бывшими республиками СССР (кроме прибалтийских государств) были созданы Совет по авиации и МАК. Их правовой статус, как отмечается в литературе, носит двойственный характер и не имеет аналогов в международном праве, что во многом объясняется несовершенством положений международного договора, лежащего в их основе⁴⁰. С одной стороны, в соответствии с Соглашением о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года его государства-участники образовали Совет по авиации и МАК как

постоянно действующий исполнительный орган, уполномоченный обеспечивать работу Совета по авиации и выполнение его решений⁴¹. В связи с этим совершенно обоснованно можно рассматривать МАК как орган региональной международной организации – Совета по авиации. С другой стороны, то же соглашение содержит парадоксальные положения о том, что МАК пользуется на территории каждого государства-участника «в соответствии с его национальным законодательством такой правоспособностью и правосубъектностью, которые необходимы для выполнения его функций...» и является даже правопреемником бывшего СССР «в сфере международных воздушных сообщений и участия в Международной организации гражданской авиации (ИКАО)»⁴². Кроме того, во время сессий Ассамблеи и иных мероприятий ИКАО МАК часто позиционирует себя как самостоятельную региональную международную организацию⁴³, а согласно Положению о МАК, утвержденному Советом по авиации 19 февраля 1992 года, именно МАК наделен полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов (включая сертификацию типовых конструкций воздушных судов и учебных заведений по подготовке авиационного персонала) и расследованию авиационных происшествий (п. 2.1). Однако, несмотря на указанные противоречия в отношении правового статуса Совета по авиации и МАК, анализ которых может вполне составить предмет самостоятельного исследования, в рамках классификации форм регионального сотрудничества, представленной в настоящей статье, только Совет по авиации является региональной международной организацией, а МАК – его органом, уполномоченным осуществлять функции по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

³⁹ Более подробно о правовом статусе и деятельности АКСА см.: [Barreto 2002:672–675].

⁴⁰ Совет по авиации и использованию воздушного пространства, включая его исполнительный орган – Межгосударственный авиационный комитет, созданы на основании Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года. Комментарии и критический анализ по вопросу о правовом статусе и деятельности Совета по авиации и использованию воздушного пространства и МАК см. в: [Сапрыкин 1995:104-112; Воскобойникова 1996:238; Bordunov 1994:109-115].

⁴¹ Соглашение о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства 1991 года. Ст. 8. Доступ: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=27063 (дата обращения: 18.09.2021).

⁴² Там же. Ст. 9-10.

⁴³ См., например: ИКАО: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи «Основные итоги деятельности регионального проекта ИКАО-МАК за 20 лет». 25.07.2019. Доступ: icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_109_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021); ИКАО: Working paper of the 13th Air Navigation Conference “Regional safety oversight organizations (RSOs): examples of achievements and developments” dated September 28, 2018. URL: https://www.icao.int/Meetings/anconf13/Documents/WP/wp_159_en.pdf (accessed 18.09.2021).

При классификации перечисленных выше региональных международных организаций также следует делать четкое разграничение между региональными международными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов и региональными международными организациями по расследованию авиационных происшествий. Как следует из международных стандартов ИКАО, содержащихся в Приложении 13 к Чикагской конвенции, и инструктивного материала ИКАО, касающегося их применения, должна быть обеспечена независимость органов по расследованию авиационных происшествий от каких-либо других авиационных органов и организаций, осуществляющих, в частности, контроль за обеспечением безопасности полетов⁴⁴. Подобная независимость необходима для сохранения объективности и беспристрастности самого расследования авиационного происшествия, поскольку в случаях, когда его результаты свидетельствуют, например, о недочетах в выполнении функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, организация, осуществляющая данные функции, не должна иметь возможность негативно влиять на расследователей. В этой связи региональные международные организации по расследованию авиационных происшествий создаются отдельно от региональных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов⁴⁵. Единственным исключением из указанной практики на сегодняшний день является Совет по авиации (вместе с МАК), который одновременно выполняет функции контроля за обеспечением безопасности полетов (например, сертификация типовых конструкций воздушных судов) и расследования авиационных

происшествий, что вполне объективно подвергается критике со стороны специалистов по международному воздушному праву [Ratajczyk 2015:114].

IV. Органы (институты) по контролю за обеспечением безопасности полетов международных организаций региональной экономической интеграции с наднациональными полномочиями

Наряду с развитием регионального сотрудничества по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий за счет создания самостоятельных региональных международных организаций с узкоспециализированной предметной компетенцией, сегодня некоторые государства в рамках более широкого процесса экономической интеграции создают соответствующие органы (институты) международных организаций региональной экономической интеграции⁴⁶. В частности, подобные органы (институты) созданы в Африке и Европе:

а) Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА), являющееся институтом Восточноафриканского сообщества (ВАС)⁴⁷;

б) Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА), являющееся специализированным институтом Экономического и валютного сообщества Центральной Африки (СЕМАС)⁴⁸;

в) Региональное управление по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации (УРСАК), являющееся подразделением Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС)⁴⁹;

⁴⁴ Приложение 13 к Конвенции о международной гражданской авиации «Расследование авиационных происшествий и инцидентов». Пункты 3.2 и 5.4. Доступ: <http://www.caakz.com/wp-content/uploads/2020/03/prilozhenie-13-rassledovanie-aviacionnyh-proisshestvij-i-incidentov.pdf> (дата обращения: 18.09.2021). См. также: ICAO: Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation. Part 1. 2015. URL: <https://skybrary.aero/sites/default/files/bookshelf/3282.pdf> (accessed 18.09.2021); ИКАО: Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. 2011. С. 3–5. Доступ: http://aerohelp.ru/sysfiles/374_361.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁴⁵ Более подробно по вопросу обеспечения независимости органов по расследованию авиационных происшествий см.: [Challinor 2017:43–70].

⁴⁶ По общим вопросам, касающимся региональных интеграционных объединений см., например: [Глобализация и интеграционные процессы... 2016:56–60].

⁴⁷ Аббревиатура «КАССОА» основана на наименовании данного органа на английском языке – Civil Aviation Safety and Security Oversight Agency (CASSOA).

⁴⁸ Аббревиатура «АССА» основана на наименовании данного органа на французском языке – Agence de Supervision de la Securite Aerienne en Afrique Centrale (ASSA-AC), а аббревиатура СЕМАС – на наименовании сообщества также на французском языке – Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (СЕМАС).

⁴⁹ Аббревиатура «УРСАК» основана на наименовании данного органа на французском языке – Unite Regionale de Supervision de la Securite et de la Surete de l'Aviation Civile (URSAC).

г) Агентство по безопасности полетов Европейского Союза (ЕАСА), являющееся агентством ЕС⁵⁰.

Несмотря на различия вышеперечисленных органов (институтов), связанные прежде всего с особенностями региональных интеграционных объединений, к которым они относятся, для всех них, тем не менее, характерны следующие общие признаки:

– отсутствие собственной международной правосубъектности и, соответственно, статуса самостоятельной международной межправительственной организации и функционирование в качестве составного элемента внутриорганизационного механизма международных организаций региональной экономической интеграции;

– правовой основой создания и деятельности данных органов (институтов) выступают решение соответствующей международной организации региональной экономической интеграции либо протокол к договору об учреждении этой региональной международной организации экономической интеграции (в случае создания КАССОА)⁵¹;

– международные организации региональной экономической интеграции, включающие в себя указанные органы (институты), наделены правом принимать решения, являющиеся обязательными для их государств-членов, в том числе по вопросам обеспечения безопасности полетов.

Таким образом, как видно из представленной нами систематизации форм регионального сотрудничества по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, они разнородны с точки зрения их юридической природы и поставленных перед ними целей и задач. На современном этапе указанное сотрудничество осуществляется государствами в рамках многосторонних международных договоров без создания каких-либо международных органов: с использованием институционных механизмов – региональных международных межправительственных организаций, а также посредством участия в различных региональных программах (проектах), реализуемых под эгидой ИКАО или других международных организаций, которые условно можно назвать «частично институционными» или «квазиинституционными» формами регионального сотрудничества. В этой связи нельзя признать обоснованным использование в работах некоторых юристов и в документах ИКАО таких родовых понятий, как «региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов» или даже «региональный орган в области обеспечения безопасности полетов», для обозначения всех форм регионального сотрудничества⁵².

С учетом изложенных замечаний в рамках международного воздушного права конечно важно разграничивать общее понятие «регио-

⁵⁰ Аббревиатура «ЕАСА» основана на наименовании данного агентства на английском языке – European Union Aviation Safety Agency (EASA). Подробнее о новых элементах, характеризующих правовой статус ЕАСА, см.: [Uva 2018:411–429].

⁵¹ Правовой основой создания и функционирования КАССОА являются Договор об учреждении Восточноафриканского сообщества от 30 ноября 1999 года и Протокол об учреждении Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности Восточноафриканского сообщества от 18 апреля 2007 года к указанному договору. Правовой основой создания и функционирования АССА являются Дополнительный акт Конференции глав государств от 25 апреля 2007 года и Основной регламент Агентства по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке, принятый Советом министров СЕМАС 18 декабря 2019 года. Само СЕМАС функционирует на основании новой редакции Договора об Экономическом и валютном сообществе Центральной Африке (СЕМАС) от 30 января 2009 года. Правовой основой создания и функционирования УРСАК является решение Комиссии ЗАЭВС о создании, организационной структуре и функционировании Регионального управления по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации (УРСАК) от 9 сентября 2019 года, а сам ЗАЭВС основан на новой редакции Договора о Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС) от 29 января 2003 года. Правовой основой функционирования ЕАСА в настоящее время является Регламент (ЕС) Европейского Парламента и Совета № 2018/1139 от 4 июля 2018 года об общих правилах в сфере гражданской авиации и учреждении Агентства по безопасности полетов Европейского союза.

⁵² Как уже отмечалось выше, термин «региональный орган в области обеспечения безопасности полетов» используется, например, в монографии М. Ратайчика ([Ratajczyk 2015:73–74]). Между тем термин «международный орган» в международно-правовой литературе употребляется, когда речь идет о трех различных институтах международного права, с помощью которых осуществляется межгосударственное сотрудничество: (1) международные конференции; (2) международные организации и (3) международные комиссии и комитеты (см.: [Шибеева 1986:17]). Таким образом, понятие «международный орган», вряд ли может охватить все существующие на сегодняшний день формы регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий. Также было бы неправильным применение к данным формам регионального сотрудничества термина «международные учреждения», встречающегося в общей международно-правовой литературе (см., например: [Вельяминов 2015:372]).

нальное сотрудничество в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий» и подчиненные ему понятия «региональная международная авиационная организация», «региональная международная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов», «региональная международная организация по расследованию авиационных происшествий» и «орган по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции», определив их следующим образом.

Региональное сотрудничество в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий – сотрудничество государств какого-либо региона, осуществляемое в институциональной или договорной формах либо в рамках региональных программ (проектов) под эгидой ИКАО и других международных организаций и имеющее целью поддержание и повышение уровня безопасности полетов и обеспечение расследования авиационных происшествий и инцидентов в гражданской авиации на территории данных государств.

В свою очередь *региональная международная авиационная организация* – это объединение государств какого-либо региона, созданное на основе международного договора в целях координации и планирования действий государств-членов по различным вопросам деятельности гражданской авиации и воздушного транспорта данного региона (включая, в том числе, вопросы обеспечения безопасности полетов); имеющее систему постоянно действующих органов; обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Региональная международная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов – это объединение государств какого-либо региона, созданное на основе международного договора специально для выполнения задач по поддержанию и контролю уровня обеспечения безопасности полетов в гражданской авиации на территории государств-членов, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Региональная международная организация по расследованию авиационных происшествий – это объединение государств какого-либо региона,

созданное на основе международного договора специально для выполнения задач по расследованию или обеспечению расследования авиационных происшествий и инцидентов в гражданской авиации на территории государств-членов, имеющее систему постоянно действующих органов, обладающее международной правосубъектностью и учрежденное в соответствии с международным правом.

Орган по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции – орган, не обладающий международной правосубъектностью и являющийся составной частью внутриорганизационного механизма международной организации региональной экономической интеграции, наделенный полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов в гражданской авиации на территории государств-членов данной региональной международной организации.

Вышеизложенные определения различных форм регионального сотрудничества в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий содержат основные элементы, составляющие их сущность и раскрывающие юридическую природу каждой из них. Данные определения имеют как научное, так и практическое значение, с одной стороны, позволяя более четко систематизировать многообразие терминов в сфере регионального сотрудничества, используемых в доктринальных источниках по международному воздушному праву и документах ИКАО, а с другой стороны, предоставляя возможность государствам (прежде всего, в лице их ведомств гражданской авиации) юридически обоснованно выстраивать свои отношения с различными региональными органами, организациями и механизмами по обеспечению безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий.

3. Проблемы компетенции региональных международных организаций в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

В монографии, посвященной правовому механизму деятельности международных авиационных организаций, В.Д. Бордунов отмечает, что для осуществления своих функций каждая региональная авиационная организация наделяется конкретными полномочиями. Их содер-

жание определяется обязанностью организации надлежащим образом выполнять свои функции и правом решать при самом активном сотрудничестве со своими членами вопросы, отнесенные к их компетенции. Право и обязанность составляют суть полномочий каждой региональной авиационной организации, а в совокупности они образуют компетенцию этих международных организаций [Бордунов 1989:144].

В зависимости от их объема полномочия в области контроля за обеспечением безопасности полетов, которыми государства наделяют свои региональные международные организации, в международно-правовой доктрине [Ratajczyk 2015:176–178; Schlumberger, Vijayakumar 2014:31–34], в исследованиях и документах ИКАО⁵³ подразделяются на три группы (уровня).

Консультативные полномочия (полномочия первого уровня), включающие:

а) консультирование государств-членов при разработке их нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов;

б) оказание помощи государствам-членам в определении различий между их национальными правилами и практикой в сфере безопасности полетов и соответствующими международными стандартами ИКАО;

в) консультирование государств-членов при разработке инструктивного материала и руководств по вопросам обеспечения безопасности полетов;

г) общую координацию деятельности инспекторов и экспертов по контролю за обеспечением безопасности полетов;

д) предоставление экспертных консультаций по любым вопросам, касающимся контроля за обеспечением безопасности полетов и управления безопасностью полетов;

Оперативно-технические полномочия (полномочия второго уровня), включающие в дополнение к полномочиям первого уровня:

а) разработку в полном объеме проектов нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов с целью их последующего принятия государствами-членами на национальном уровне;

б) реализацию программ обучения и повышения квалификации инспекторов и экспертов по контролю за обеспечением безопасности полетов;

в) проведение инспекций и технических расследований в целях принятия государствами-членами решений о выдаче, продлении действия и аннулировании сертификатов, лицензий и разрешений в области гражданской авиации;

г) проведение совместно с государствами-членами надзорных мероприятий в целях выявления недостатков в области обеспечения безопасности полетов, а также предоставление им рекомендаций по устранению данных недостатков;

д) проведение мероприятий, направленных на выполнение государствами-членами их обязанностей по управлению безопасностью полетов (например, создание системы сбора и обработки данных о безопасности полетов, анализ этих данных, разработка стратегий обнаружения опасностей и минимизации рисков в области безопасности полетов и т. д.);

Сертификационные и регулирующие полномочия (полномочия третьего уровня), включающие в дополнение к полномочиям первого уровня и второго уровня:

а) выдачу, продление действия и аннулирование сертификатов, лицензий и разрешений в области гражданской авиации;

б) разработку и принятие нормативно-правовых актов по вопросам безопасности полетов.

Полномочия, которыми наделяются региональные международные организации по расследованию авиационных происшествий, также подразделяются на три группы (уровня):

– консультативные полномочия (полномочия первого уровня), включающие предоставление экспертных консультаций по любым вопросам, касающимся расследования авиационных происшествий и инцидентов;

– полномочия второго уровня, включающие в дополнение к полномочиям первого уровня реализацию программ обучения и повышения квалификации расследователей и экспертов, участвующих в расследованиях авиационных про-

⁵³ ICAO: Report on the ICAO Evaluation of Regional Safety Oversight Organizations. November 2017. P. 5. URL: http://coscapsouthasia.org/wp-content/uploads/2017/12/ICAO_RSOO_Evaluation_Final_V01_Nov-2017.pdf (accessed 18.09.2021); ИКАО: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи ИКАО «Глобальная система контроля за обеспечением безопасности полетов (GASOS)». 01.08.2019. Доступ: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_013_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

исшествий и инцидентов, а также проведение части расследований авиационных происшествий и инцидентов в соответствии с Приложением 13 («Расследование авиационных происшествий и инцидентов») к Чикагской конвенции;

– полномочия третьего уровня, включающие в дополнение к полномочиям первого уровня и второго уровня: проведение полного расследования авиационных происшествий и инцидентов в соответствии с Приложением 13 к Чикагской конвенции и предоставление окончательного отчета о расследовании, включая подготовку соответствующих рекомендаций по обеспечению безопасности полетов.

Кроме трех вышеперечисленных уровней полномочий, осуществляемых региональными международными организациями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий либо органами по контролю за обеспечением безопасности полетов международной организации региональной экономической интеграции, возможны случаи, когда государства полностью ликвидируют свои национальные органы управления гражданской авиацией и передают все их полномочия, в том числе полномочия третьего уровня, своей региональной организации. В настоящее время существуют только одна такая международная организация – Восточно-карибское ведомство гражданской авиации (ЕССАА), объединяющее шесть государств Карибского бассейна, однако в будущем не исключено появление подобных организаций и в других регионах.

Объем (уровень) полномочий по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, которыми государства-члены наделяют свои региональные международные организации, определяется в учреждающих их международных договорах и зависит от многих политических, экономических и иных факторов, включая уровень развития и потребности воздушного транспорта региона, возможность постоянного финансирования деятельности организации и наличие соответствующих авиационных специалистов в регионе. Как было отмечено выше, международное авиационное сообщество рассматривает региональные

организации и органы по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий в качестве средства, несущего в себе значительный потенциал «для оказания помощи государствам в выполнении ими своих обязательств по обеспечению безопасности полетов, предусмотренных Чикагской конвенцией, за счет эффекта масштаба и более высокого уровня согласованности...»⁵⁴. В этой связи передача государствами-членами большого объема полномочий указанным организациям и органам в целом повышает эффективность системы контроля обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий в регионе благодаря более рациональному использованию необходимых для этих целей высококвалифицированных кадровых, технических и иных ресурсов⁵⁵.

На сегодняшний день в мире полномочиями третьего уровня обладают всего лишь четыре региональных международных организации (органа): ЕАСА как агентство Европейского Союза; Совет по авиации и его орган – МАК; АССА как специализированный институт Экономического и валютного сообщества Центральной Африки и ЕССАА, которое при этом, как уже было сказано, осуществляет управление всей гражданской авиацией на территории своих государств-членов вместо их национальных органов. Полномочиями третьего уровня по расследованию авиационных происшествий и инцидентов также наделено Бюро, однако оно все еще находится в процессе создания, и учреждающий его международный договор пока не ратифицирован и применяется временно Арменией и Российской Федерацией. В области контроля за обеспечением безопасности полетов ААМАС, БАГАСО и УРСАК (как орган ЗАЭВС) наделены полномочиями второго уровня в полном объеме, ПАСО, КОКЕСНА (и ее орган АКСА) и КАССОА (как институт ВАС) обладают полномочиями второго уровня только частично, а КАССОС осуществляет лишь полномочия первого уровня. Полномочия второго уровня в области расследования авиационных происшествий существуют у БАГАИА. Таким образом, несмотря на настоятельные призывы ИКАО к государствам-членам по развитию и укреплению региональ-

⁵⁴ ИКАО: Резолюция Ассамблеи № А40-6. – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁵⁵ В целом по вопросу эффективности использования международных межправительственных организаций для решения сложных межгосударственных задач см.: [Surdej 2020:337–350].

ных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий в целях наращивания возможностей государств в данной сфере⁵⁶, полномочия, которыми наделены указанные организации и органы, на современном этапе весьма ограничены. Подобное нежелание государств по расширению компетенции региональных международных организаций, в особенности, в направлении предоставления им полномочий третьего уровня, по-видимому, обусловлено рядом факторов.

С социально-экономической точки зрения многие государства стремятся сохранить контроль за обеспечением безопасности гражданской авиации – отрасли, нередко играющей ведущую роль в их национальной экономике и влияющей на эффективное развитие других ее отраслей (например, гражданская авиация может иметь очень важное значение для развития туризма, торговли и т. п.). Кроме того, любые негативные события в гражданской авиации, включая крупные авиационные происшествия, могут иметь сильный общественный резонанс, в том числе на международном уровне.

По политическим соображениям государства также с осторожностью относятся к передаче контроля за безопасностью полетов другим субъектам, поскольку гражданская авиация является для многих государств стратегической отраслью и ее безопасность рассматривается как неотъемлемый элемент национальной безопасности⁵⁷.

На решение государств по наделению региональных международных организаций большими полномочиями в сфере обеспечения безопас-

ности полетов и расследования авиационных происшествий могут влиять и особенности международно-правового регулирования деятельности гражданской авиации. Универсальные нормы международного воздушного права, которые содержатся прежде всего в Чикагской конвенции и принимаемых в соответствии с ней международных стандартах ИКАО, не запрещая, а в некоторых случаях прямо предусматривая возможность передачи государствами функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий региональным международным организациям⁵⁸, исходят при этом из того, что обязательства по выполнению данных функций всегда сохраняются за самими государствами. На указанные особенности норм Чикагской конвенции и международных стандартов ИКАО неоднократно обращалось внимание как в международно-правовой доктрине⁵⁹, так и в рамках иных вспомогательных средств определения международно-правовых норм (в частности, резолюции Ассамблеи ИКАО, различные рекомендации и инструктивный материал, касающиеся применения международных стандартов ИКАО, протоколы заседаний Аэронавигационной комиссии ИКАО и др.).

Например, в Резолюции А29-13 («Улучшение контроля в области безопасности») Ассамблея ИКАО подтвердила, что ответственность отдельно взятого государства в деле обеспечения контроля за безопасностью является одним из принципов Чикагской конвенции⁶⁰.

Как отмечается в Руководстве по организации контроля за обеспечением безопасности полетов

⁵⁶ ИКАО: Резолюция Ассамблеи № А40-6 – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021). На необходимость расширения своих полномочий по контролю за обеспечением безопасности полетов указывают и сами региональные международные организации, в частности, ПАСО. См.: Pacific Aviation Safety Office Strategic Plan (2018–2022). P. 25. URL: https://paso.aero/wp-content/uploads/PASO_Strategic_Plan_2018-2022.pdf (accessed 18.09.2021).

⁵⁷ Например, согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 683 от 31 декабря 2015 года, понятие «национальная безопасность Российской Федерации» включает в себя, в том числе, транспортную безопасность. См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации № 683 от 31 декабря 2015 г. – *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2016. № 1. Часть II. Ст. 212.

⁵⁸ Например, согласно пункту 3.1 Приложения 19 к Чикагской конвенции, государства могут делегировать функции и виды деятельности по управлению безопасностью полетов региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов или региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. В соответствии с пунктом 5.1 Приложения 13 к Чикагской конвенции, государство места события назначает расследование обстоятельств этого авиационного происшествия и несет ответственность за проведение такого расследования, однако оно может передать целиком или частично проведение этого расследования региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов.

⁵⁹ См., например: [Abeyratne 2016:111–115]; [Huang 2009:24].

⁶⁰ ИКАО: Резолюция Ассамблеи № А29-13. – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

ИКАО, согласно Чикагской конвенции только государство несет ответственность за надзор за обеспечением безопасности полетов и эту ответственность нельзя переложить на какой-либо региональный орган. Даже если государство делегирует региональной международной организации осуществление конкретных задач и функций по контролю за обеспечением безопасности полетов, например, проведение проверок для сертификации эксплуатанта, тем не менее, «оно должно сохранять у себя минимальные возможности выполнять свои обязательства, предусмотренные Чикагской конвенцией»⁶¹.

В Руководстве по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов ИКАО указано, что государства – члены ИКАО будут ответственны за контроль за системой расследования авиационных происшествий в соответствии с Чикагской конвенцией, даже когда фактическое расследование от имени государств проводит соответствующая региональная международная организация⁶².

Для сравнения следует отметить, что в отдельных случаях Чикагская конвенция прямо предусматривает возможность передачи государством некоторых функций в области обеспечения безопасности полетов и освобождение данного государства от ответственности в отношении этих функций. Так, согласно статье 83 *bis* Чикагской конвенции, если воздушное судно, зарегистрированное ее государством-участником, эксплуатируется в соответствии с договором аренды, фрахтования или взаимного обмена воздушными судами или в соответствии с любым подобным договором с эксплуатантом, основное место деятельности которого находится на территории ее другого государства-участника, государство регистрации может по соглашению с таким другим государством-участником передать ему все или часть своих функций и обязанностей государства регистрации в отношении этого воздушного судна, предусмотренных статьями 12, 30, 31 и 32 а) Чикагской конвенции (а

именно, обязанность обеспечивать соблюдение воздушным судом правил полетов; выдача разрешения на использование радиопередающей аппаратуры на борту воздушного судна; выдача удостоверения о годности воздушного судна к полетам; выдача удостоверений о квалификации и свидетельств членам летного экипажа воздушного судна); при этом государство регистрации освобождается от ответственности в отношении переданных функций и обязанностей⁶³. Однако, как видно из содержания статьи 83 *bis* Чикагской конвенции, она распространяется лишь на случаи, когда воздушное судно базируется и эксплуатируется вне территории государства его регистрации, и применяется к передаче функций от одного государства другому государству, но не региональной международной организации.

Таким образом, государства как единственные участники Чикагской конвенции будут продолжать нести свои международно-правовые обязательства в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий вне зависимости от передачи функций в этой сфере региональным международным организациям. В свою очередь, согласно общей классификации полномочий международных межправительственных организаций, используемой профессором Оксфордского университета Д. Саруши, сами региональные международные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий могут рассматриваться в качестве «агентов» государств-членов и выполнять свои функции от их имени [Sarooshi 2005:28–32].

С учетом вышеуказанных особенностей международно-правового регулирования вопросов обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, в определенной степени препятствующих расширению полномочий соответствующих региональных международных организаций, некоторые авторы высказывают предложения о возможном изме-

⁶¹ ICAO: Safety Oversight Manual. Part B. The Establishment and Management of a Regional Safety Oversight Organization. 2011. URL: https://www.icao.int/safety/Implementation/Library/9734_partb_cons_en.pdf (accessed 18.09.2021).

⁶² ИКАО: Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов. 2011. Доступ: http://aerohelp.ru/sysfiles/374_361.pdf (дата обращения: 18.09.2021). Позиция, согласно которой государства-члены ИКАО должны сохранять контроль за расследованием авиационных происшествий, даже когда фактическое расследование от имени государств проводит соответствующая региональная международная организация, подтверждается и в протоколах заседаний Аэронавигационной комиссии ИКАО.

⁶³ Статья 83 *bis* Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. Более подробно о проблемах применения статьи 83 *bis* Чикагской конвенции см.: [Мильде 2017:112–115].

нении Чикагской конвенции. По их мнению, по аналогии с Договором о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г.⁶⁴, Чикагская конвенция могла бы быть дополнена положением о солидарной ответственности государств и международных организаций за выполнение предусмотренных в ней международно-правовых обязательств, касающихся обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий [Ratajczyk 2015:253]. Между тем, принимая во внимание сложность и длительность процесса внесения поправок в Чикагскую конвенцию⁶⁵, а также то, что в рамках предлагаемых изменений государства продолжают нести свои международно-правовые обязательства и вытекающую из их потенциальных нарушений ответственность наряду с региональными международными организациями, подобные предложения вряд ли окажутся полезными.

Более того, любые изменения универсальных норм международного воздушного права, содержащихся, в частности, в Чикагской конвенции и международных стандартах ИКАО, направленные на освобождение государств от обязательств по обеспечению безопасности полетов и передаче этих обязательств региональным международным организациям, представляются не особенно реалистичными и целесообразными даже в долгосрочной перспективе. Права и обязанности государств по регулированию деятельности гражданской авиации на своей территории, включая осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов, непосредственно вытекают из важнейшего принципа, который лежит в основе современного международного воздушного права и Чикагской конвенции – принципа полного и исключительного суверенитета государства над воздушным пространством над его территорией⁶⁶. Поскольку суверенитет в отношении воздушного пространства, как и суверенитет в

целом, является признаком, присущим только государству, то и связанные с данным признаком права и обязанности будут всегда сохраняться за самим государством.

Думается, наделение региональных международных организаций более широкими полномочиями по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий, и в частности полномочиями третьего уровня, может быть достигнуто после принятия следующих мер организационно-правового и экономического характера⁶⁷:

- внесение изменений в учредительные акты региональных международных организаций, предоставляющих им право выполнять более широкие функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в частности в рамках полномочий третьего уровня, на основании двусторонних соглашений, заключаемых с теми государствами-членами, которые желают и готовы передать им данные функции;

- оказание ИКАО и развитыми авиационными государствами организационной поддержки (помощи) региональным международным организациям для усиления их ресурсов, необходимых для выполнения более широких функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий (например, обучение или повышение квалификации инспекторов по контролю за безопасностью полетов и расследователей авиационных происшествий, консультирование по различным вопросам деятельности данной организации и т. п.);

- повышение финансовой стабильности региональных международных организаций за счет предоставления возможности увеличения взноса в их бюджет для отдельных более экономически развитых государств-членов, заинтересованных в поддержании уровня безопасности полетов в своем регионе на должном уровне; в

⁶⁴ Согласно статье VI Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела 1967 г., в случае деятельности в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, международной организации, ответственность за выполнение настоящего Договора несут, наряду с международной организацией, также и участвующие в ней государства - участники Договора.

⁶⁵ В соответствии со статьей 94 Чикагской конвенции любая предложенная к ней поправка должна быть одобрена 2/3 голосов Ассамблеи и затем вступает в силу в отношении государств, ратифицировавших такую поправку, после того, как ее ратифицируют не менее 2 / 3 всех государств – участников Чикагской конвенции (то есть 129 государств). В среднем процесс вступления в силу поправок к Чикагской конвенции занимает 15 лет.

⁶⁶ По вопросу содержания принципа суверенитета государства в отношении воздушного пространства над его территорией, например, см.: [Международное воздушное право... 1980:42-43; Truxal 2017:56–59].

свою очередь государствам-членам, вносящим большой взнос в бюджет региональной международной организации, ее учредительным актом могут быть предоставлены более широкие права при принятии определенных решений ее органами, например, посредством введения принципа взвешенного голосования⁶⁸.

Реализация вышеперечисленных мер совместно региональными международными организациями и их государствами-членами при поддержке ИКАО позволит увеличить возможности данных региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и предоставит им большую гибкость в осуществлении указанных функций. Определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются со стороны ИКАО. Например, в рамках Всеобъемлющего регионального плана осуществления проектов по безопасности полетов в Африке (План АФИ), одобренного еще на 36-й сессии Ассамблеи ИКАО, в настоящее время оказывается необходимая поддержка региональным международным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов и региональным международным организациям по расследованию авиационных происшествий в Африке, включающая, в том числе помощь в подготовке инспекторов по безопасности полетов и других специалистов⁶⁹. Соответствующие рекомендации по поддержке гражданской авиации

тихоокеанских малых островных развивающихся государств, которые направлены также на реформирование и усиление ПАСО, были одобрены Советом ИКАО на его 218-й сессии 20 ноября 2019 года. Важно, чтобы указанные инициативы ИКАО продолжали успешно развиваться и распространяться на другие регионы.

4. Проблемы членства в региональных международных организациях в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий

Почти во всех региональных международных организациях, в чью компетенцию входят вопросы обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, членами являются только государства, для которых установлены одинаковые права и обязанности. Лишь в ААМАС членство открыто также для международных организаций региональной экономической интеграции, если в их состав входят сами государства-члены ААМАС, а в КАССОС возможен прием в качестве ассоциированных членов самоуправляющихся территорий Карибского бассейна⁷⁰. В последнем случае ассоциированные члены КАССОС могут присоединиться к его учредительному акту – Соглашению о создании Карибской системы контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности 2008 года, вправе участвовать в

⁶⁷ Несмотря на то, что в рамках данной статьи рассматриваются главным образом международно-правовые проблемы регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, учет организационных и экономических аспектов такого сотрудничества имеет важнейшее значение, поскольку они оказывают непосредственное влияние на возможность соответствующих региональных международных организаций осуществлять свои полномочия, предоставленные им учредительными актами, – то есть надлежащим образом выполнять функции по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий. В свою очередь, невыполнение указанных функций поставит под угрозу реализацию одного из основных принципов международного воздушного права – принципа обеспечения безопасности международной гражданской авиации.

⁶⁸ Принцип взвешенного голосования, например, применялся при принятии решений в Совете Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ), а также применяется в Комиссии Европейской организации по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль).

Более подробно по вопросу применения принципа взвешенного голосования в практике международных межправительственных организаций см.: [Schermers, Blokker 2011:551–559].

⁶⁹ ИКАО: Резолюция Ассамблеи А36-1. – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021). По поводу реализации Плана АФИ см.: ИКАО: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи «Поддержка дальнейшей реализации Всеобъемлющего плана осуществления проектов по безопасности полетов в Африке (План АФИ)». 09.08.2019. Доступ: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_319_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁷⁰ См.: *Traite relative aux Autorites africaines et malgache de l'Aviation civile (AAMAC)*. 20 janvier 2012. Art. 32. URL: <http://aamac.aero/images/aamac/skill/2012-TRAITE%20DE%20AAMAC.pdf> (accessed 19.09.2021); *Agreement Establishing the Caribbean Aviation Safety and Security Oversight System (CASSOS) of 9 May 2008. Article IV*. URL: <https://caricom.org/wp-content/uploads/Agreement-Establishing-The-Caribbean-Aviation-Safety-and-Security-Oversight-System-CASSOS.pdf> (accessed 18.09.2021).

работе Правления КАССОС, состоящего из всех его государств-членов, но не обладают правом голоса в этой региональной международной организации. В ПАСО для отдельных государств (например, Австралии, Новой Зеландии и Фиджи) также возможно ассоциированное членство, предполагающее участие в работе органа ПАСО – Совета, но не предоставляющее право голоса⁷¹.

Как уже отмечалось, наибольшее количество государств-членов объединяют региональные международные авиационные организации с более широкой компетенцией – АФКАК, ЕКАК, ЛАКАК и АКАО. За исключением ЕКАК, членство в данных международных организациях открыто почти без каких-либо ограничений для любых государств соответствующего региона, под которым при этом понимается весь континент (например, членом АФКАК может стать любое государство Африки, являющееся членом ООН)⁷², либо достаточно большой с географической точки зрения регион земного шара (например, членом ЛАКАК может стать любое государство Латинской Америки, включающей в себя территории Южной Америки, Центральной Америки, Карибского бассейна и Мексики)⁷³.

Устав ЕКАК устанавливает более жесткие требования, которые должны быть выполнены для того, чтобы государство могло стать ее членом⁷⁴:

- государство должно быть членом ИКАО, а вся его территория или хотя бы ее часть должны находиться в Европе;
- необходимо единогласное решение действующих государств-членов ЕКАК о принятии в ее состав нового члена;
- государство должно отвечать также ряду дополнительных требований, включая независимость в вопросах регулирования деятельности

гражданской авиации, участие в Соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях 1944 года и соответствие его национальных нормативно-правовых актов в области безопасности полетов и авиационной безопасности целям ЕКАК.

При этом согласно Уставу, принимая решение о членстве государства в ЕКАК, ее действующие члены могут допустить, по своему усмотрению, возможность невыполнения части перечисленных дополнительных требований.

В специализированных региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов членский состав значительно более ограничен и включает от 6 до 18 государств. Членство государств в этих международных организациях ограничивается различными условиями, включая, в частности:

- необходимость получения согласия большинства или всех действующих государств – членов организации для вступления в нее нового члена (например, в ААМАС, ЕССАА, ПАСО, Совете по авиации и Бюро);
- принадлежность государства к определенному географическому региону (например, членство в ЕССАА открыто только для государств Карибского бассейна);
- необходимость участия государства в каком-либо дополнительном международном договоре, с которым связана деятельность соответствующей региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов (например, в случае членства в БАГАСО, БАГАИА, КАССОС и ЕССАА), для приобретения и сохранения членства в этой региональной международной организации⁷⁵.

⁷¹ The Pacific Islands Civil Aviation Safety and Security Treaty of 7 August 2004. Art 6. URL: http://www.pacii.org/pits/en/status_pages/2004-7.html (accessed 18.09.2021).

⁷² Constitution of the African Civil Aviation Commission of 16 December 2009. Art. 19. URL: https://www.afcac.org/en/images/Documentation/Constitution_eng.pdf (accessed 18.09.2021).

⁷³ Statute of the Latin American Civil Aviation Commission (LACAC) of 14 December 1973. Art. 2. URL: https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/07/7-01/la_aviation_const.xml (accessed 18.09.2021).

⁷⁴ European Civil Aviation Conference Constitution of 1993 and the Rules of Procedure of 1994. Art. 2 and Appendix. URL: https://www.ecac-ceac.org/images/documents/ECAC-Doc_20_9th_edition_2020_Constitution_and_Rules_of_Procedure.pdf (accessed 18.09.2021).

⁷⁵ Например, для членства в БАГАСО и БАГАИА государство должно быть также участником Банджильского договора от 29 января 2004 года (регулирует более широкий круг вопросов, связанных с авиаперевозками и либерализацией коммерческой деятельности воздушного транспорта), а выход из последнего автоматически влечет выход государства из Соглашения о создании БАГАСО 2009 года и Соглашения о создании БАГАИА 2009 года. Для членства в КАССОС государству необходимо быть членом Карибского Сообщества, учрежденного и функционирующего на осно-

В международных организациях региональной экономической интеграции, в составе которых есть орган по контролю за обеспечением безопасности полетов, их учредительные акты устанавливают для государств еще более сложные условия приобретения в них членства, что вполне объяснимо с учетом комплексного характера экономических и иных отношений, регулируемых в рамках этих региональных организаций. Кроме того, делегирование государствами организациям региональной экономической интеграции значительных суверенных прав и наделение их наднациональными полномочиями⁷⁶, очевидно, заставляет государства осторожнее и более взвешенно подходить к вопросу о вступлении в указанные организации, что в итоге может также косвенно ограничивать членство в них.

Хотя, как было сказано, большинство указанных выше региональных международных организаций обуславливают членство в них принадлежностью государства к определенному географическому региону, существует ряд организаций (в частности, ААМАС, ПАСО, Совет по авиации и Бюро), чьи учредительные акты формально допускают прием любого государства вне зависимости от региональной принадлежности, но при условии согласия всех или большинства членов организации. Фактически на сегодняшний день членство в ААМАС, ПАСО, Совете по авиации и Бюро ограничивается государствами соответствующих регионов (например, членами ПАСО являются только островные государства тихоокеанского региона), однако, как представляется, содержащаяся в учреждающих их международных договорах формальная возможность присоединения любого государства в последующем может стать причиной не всегда обоснованного и полезного для этих организаций расширения их состава без учета региональной специфики.

В настоящее время одной из актуальных проблем, связанных с деятельностью региональных международных организаций в сфере обеспечения безопасности полетов и расследования авиационных происшествий, является одновременное членство государств в нескольких подобных организациях. При этом важно разделять одно-

временное членство государств в региональных международных организациях с совпадающей и несовпадающей компетенцией.

Примеры членства государств одновременно в региональных международных авиационных организациях с широкой компетенцией, с одной стороны, и в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованием авиационных происшествий либо в международных организациях региональной экономической интеграции, в составе которых есть орган по контролю за обеспечением безопасности полетов, с другой стороны, существуют почти во всех регионах. Так, все государства – члены ЕС (и следовательно, члены его агентства ЕАСА), некоторые государства – члены Совета по авиации и Бюро также являются членами ЕКАК, все государства – члены БАГАСО, БАГАИА, ААМАС, ВАС, ЗАЭВС и СЕМАС – члены АФКАК, и два из них (Мавритания и Коморские Острова) – еще и члены АКАО. Некоторые государства – члены КАССОС (Ямайка) и все государства – члены КОКЕСНА состоят в ЛАКАК. Поскольку к сфере деятельности ЕКАК, АФКАК, АКАО и ЛАКАК относится лишь координация общих вопросов обеспечения безопасности полетов и они не выполняют непосредственно функций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий и инцидентов, делегированных им государствами-членами, их компетенция не пересекается с компетенцией перечисленных международных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, действующих в соответствующих регионах. В этой связи членство государств в ЕКАК, АФКАК, АКАО и ЛАКАК одновременно с членством в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий не вызывает проблем, а напротив, позволяет более широкому кругу государств региона координировать вопросы безопасности полетов с учетом других аспектов деятельности гражданской авиации (например, экономических аспектов развития воздушных перевозок, совершенствования аэронавигационных средств,

вании Пересмотренного Договора Чагуарамас о создании Карибского Сообщества, включая Единый рынок и экономику КАРИКОМ 2001 года, поскольку КАССОС одновременно является учреждением Карибского Сообщества.

⁷⁶ По вопросу содержания понятия «наднациональность» в международном праве см., например: [Гаврилов, Даньшов 2019:6–13].

защиты окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации и т. д.).

Что касается случаев членства государств одновременно в двух региональных международных организациях с совпадающей компетенцией, то они имеют место в Африке, регионе Карибского бассейна и в Евразии. Например, в Африке государства – члены СЕМАС, в составе которого есть Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов в Центральной Африке (АССА), государства – члены ЗАЭВС, органом которого является Региональное управление по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации (УРСАК) и государства – члены Сообщества развития Юга Африки, в рамках которого в настоящее время идет процесс создания органа по контролю за обеспечением безопасности полетов, также являются членами ААМАС, а Объединенная Республика Танзания состоит как в членстве Сообщества развития Юга Африки, так и в ВАС, в составе которого действует Агентство по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности (КАССОА). В регионе Карибского бассейна все государства – члены ЕССАА одновременно состоят в КАССОС. На евразийском континенте Республика Армения и Российская Федерация в 2018 году заключили друг с другом Соглашение о создании и деятельности Международного бюро по расследованию авиационных происшествий и серьезных инцидентов, оставаясь при этом членами Совета по авиации, чей орган МАК тоже осуществляет функции по расследованию авиационных происшествий.

Проблема одновременного членства государств в двух региональных международных организациях с совпадающей компетенцией в области контроля за обеспечением безопасности полетов особенно остро стоит в Африке. Неслучайно резолюции Ассамблеи ИКАО, документы АФКАК и Африканского союза неоднократно

призывали африканские государства не становиться членом более одной региональной международной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов во избежание дублирования предоставляемого обслуживания и повышения эффективности работы⁷⁷. Острота указанной проблемы связана с рядом обстоятельств экономического, организационного и правового характера.

Во-первых, регулярные задержки в уплате взносов в бюджет региональных международных организаций со стороны их государств-членов, многие из которых сами находятся в тяжелом экономическом положении, приводят к отсутствию стабильного финансирования указанных организаций⁷⁸. При этом, если одни и те же африканские государства, не готовые к постоянному финансированию региональных международных организаций в области контроля за обеспечением безопасности полетов, одновременно становятся членами нескольких подобных организаций, каждая из них вполне ожидаемо столкнется с финансовыми трудностями.

Во-вторых, дефицит квалифицированных авиационных специалистов, способных выполнять функции по контролю за обеспечением безопасности полетов на африканском континенте, значительно осложняет деятельность региональных международных организаций, которые наделены данными функциями и на фоне недостатка финансирования вынуждены участвовать в «конкурентной борьбе» за квалифицированные кадры как друг с другом, так и с самими государствами⁷⁹. Членство одних и тех же государств в нескольких подобных региональных международных организациях лишь усугубляет указанную проблему.

И наконец, в-третьих, членство государств более чем в одной региональной международной организации, обладающей компетенцией по контролю за обеспечением безопасности полетов, потенциально может привести к коллизии

⁷⁷ ИКАО: Резолюция Ассамблеи А38-7. – *Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 4 октября 2019 года)*. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021); ИКАО: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи «Поддержка и помощь региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) в регионе Африки и Индийского океана (AFI)». 31.07.2019. Доступ: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_153_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

⁷⁸ ICAO: Report on the ICAO Evaluation of Regional Safety Oversight Organizations. November 2017. P. 9-10. URL: http://coscapsothasia.org/wp-content/uploads/2017/12/ICAO_RSOO_Evaluation_Final_V01_Nov-2017.pdf (accessed 18.09.2021)

⁷⁹ ИКАО: Рабочий документ 40-й сессии Ассамблеи «Поддержка и помощь региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) в регионе Африки и Индийского океана (AFI)». 31.07.2019. Доступ: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/WP/wp_153_ru.pdf (дата обращения: 18.09.2021).

международно-правовых обязательств данных государств, то есть к ситуации, когда государство будет поставлено перед необходимостью выполнения противоречащих друг другу решений двух региональных организаций по одному и тому же вопросу. Например, правила и процедуры в области сертификации и обеспечения безопасности полетов, принятые ААМАС, либо результаты аудитов ААМАС своих государств-членов по соблюдению правил и процедур в сфере безопасности полетов могут вступить в противоречие с аналогичными правилами, процедурами и результатами аудитов АССА или УРСАК.

Учитывая, что правила, процедуры и решения региональных международных организаций и самих государств в области обеспечения безопасности полетов в той или иной степени направлены на внедрение международных стандартов ИКАО, принимаемых на основании Чикагской конвенции, теоретически сама проблема противоречий между правилами, процедурами и решениями этих региональных организаций могла бы быть исключена, если бы они полностью соответствовали указанным универсальным международным стандартам. Однако на практике, ввиду сложности и не всегда точных формулировок самих международных стандартов ИКАО, а также причин экономического и иного характера, к сожалению, уровень их внедрения в различных государствах и регионах далеко не одинаков, что в свою очередь приводит к отсутствию, в особенности, в Африке, единообразия правил, стандартов и процедур в сфере безопасности полетов, предусмотренного ст. 37 Чикагской конвенции.

Конечно, любое государство как суверенное образование вправе самостоятельно решать вопрос о членстве в той или иной международной авиационной организации при условии совместности принимаемых им на себя международно-правовых обязательств с Чикагской конвенцией и с учетом ограничений в отношении членства, которые могут быть установлены учредительными актами соответствующих международных организаций (например, принадлежность государства к определенному региону

и т. д.). В этой связи, ни в коей мере не преуменьшая значение принципа суверенного равенства государств, возможным вариантом решения проблемы дублирования членства в региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий могло бы стать включение в международные договоры, учреждающие данные организации, более жестких условий вступления для новых государств-членов. Положения указанных международных договоров (учредительных актов) могли бы предусматривать, что условия членства в соответствующей региональной международной организации согласуются отдельно с каждым государством и должны быть направлены, в том числе на исключение потенциальных случаев коллизии международно-правовых обязательств данных государств (например, перед вступлением или незамедлительно после вступления в такую региональную международную организацию на государство может быть возложена обязанность выйти из другой региональной организации с такой же компетенцией)⁸⁰.

5. Общие выводы

Несмотря на очевидные преимущества и важное значение регионального сотрудничества государств для повышения уровня безопасности полетов в гражданской авиации, на сегодняшний день дальнейшее развитие данного сотрудничества зависит от успешного решения следующих проблем:

– необходимость совершенствования международно-правовой базы (например, международные договоры, решения международных организаций и др.) учреждения и деятельности региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в том числе в направлении расширения их полномочий для их государств-членов (например, сертификация авиационной техники и других объектов гражданской авиации, осуществление полного расследования авиационных происшествий и т. д.);

⁸⁰ Подобная практика используется, например, в рамках Европейского Союза, при вступлении в который государство должно выполнить условия, предусмотренные в договоре о его присоединении к ЕС (accession treaty). Данные условия присоединения (вступления в ЕС) могут включать в себя обязательства выхода из определенных договоров с третьими государствами (в том числе выход из соглашений о зонах свободной торговли с третьими государствами).

– ограничение случаев одновременного членства одних и тех же государств в нескольких региональных международных организациях по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, например, за счет включения в международные договоры, учреждающие данные региональные организации, более жестких условий вступления в них государств;

– обеспечение более стабильного финансирования деятельности региональных международных организаций и органов по контролю за обеспечением безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий, в частности за счет предоставления возможности увеличения взноса в их бюджет отдельным более экономически развитым государствам-членам, которым учредительным актом региональной международной организации могут быть даны более широкие права при принятии определенных решений ее органами (например, посредством введения принципа взвешенного голосования);

– обучение и повышение квалификации большего числа специалистов, выполняющих инспекторские функции в области контроля за обеспечением безопасности полетов и функции по расследованию авиационных происшествий

и инцидентов, что создаст предпосылки для делегирования государствами соответствующим региональным международным организациям указанных функций в большем объеме и, в свою очередь, расширит полномочия данных организаций.

Представляется, что решение этих проблем, в частности на основе рекомендаций, изложенных в настоящей статье, позволит повысить эффективность и привлекательность различных форм регионального сотрудничества в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и расследования авиационных происшествий для более широкого круга государств, а также поможет в совершенствовании регионального сотрудничества Российской Федерации в рамках Евразийского экономического союза и Содружества Независимых Государств в указанной сфере. Целесообразно, чтобы именно Российская Федерация как государство, обладающее относительно развитой гражданской авиацией, собственной авиационной промышленностью, определенным кадровым потенциалом авиационных специалистов, авторитетными авиационными учебными заведениями и являющееся членом Совета ИКАО, играла ведущую и организующую роль в процессе указанного сотрудничества в своем регионе.

Список литературы

1. Бордунов В.Д. 1989. *Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций*. М.: Наука. 168 с.
2. Вельяминов Г.М. 2015. *Международное право: опыты*. М.: Статут. 1006 с.
3. Воскобойникова М.А. 1996. Юридические аспекты углубления интеграции в гражданской авиации. – *Московский журнал международного права*. № 3. С. 226–241.
4. Гаврилов В.В., Данышов В.Э. 2019. Содержание категории «наднациональность» в современной международно-правовой доктрине. – *Московский журнал международного права*. № 3. С. 6–13. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2019-3-6-13>
5. *Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование)*. Под ред. Т.Я. Хабриевой. 2016. М.: ИНФРА-М. 332 с.
6. Капустин А.Я. 2010. *Международные организации в глобализирующемся мире*. М.: Российский университет дружбы народов. 316 с.
7. *Курс международного права. В 7 т. Т. 5*. Под ред. В.С. Верещетина. 1992. М.: Наука. 336 с.
8. *Международное воздушное право. В 2 кн. Кн. 1*. Под ред. А.Н. Мовчана. 1980. М.: Наука. 352 с.
9. Мильде М. 2017. *Международное воздушное право и ИКАО*. СПб.: Институт AERONHELP. 451 с.
10. Морозов Г.И. 1974. *Международные организации: некоторые вопросы теории*. М.: Мысль. 332 с.
11. Сапрыкин Ф.И. 1995. Межгосударственные авиационные органы СНГ. – *Московский журнал международного права*. № 1. С. 104–112.
12. Шибяева Е.А. 1986. *Право международных организаций: Вопросы теории*. М.: Международные отношения. 160 с.
13. Abeyratne R. 2010. Ensuring Regional Safety in Air Transport. – *Air and Space Law*. Vol. 35. Issue 3. P. 249–262.
14. Abeyratne R. 2012. *Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects*. Switzerland: Springer International Publishing. 424 p. DOI: 10.1007/978-3-642-21960-3.
15. Abeyratne R. 2016. *Rulemaking in Air Transport. A Deconstructive Analysis*. Switzerland: Springer International Publishing. 252 p. DOI: 10.1007/978-3-319-44657-8.
16. Amerasinghe C.F. 2005. *Principles of the institutional law of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. 535 p.
17. Barreto O. 2002. Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency. – *Journal of Air Law and Commerce*. Vol. 67. Issue 3. P. 672–675.
18. *Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty*. Ed. by Mendes de Leon P. and Buissing N. 2019. The Netherlands: Kluwer Law International. 498 p.

19. Bordunov V.D. 1994. Air Law Developments in the CIS: Modern Trends. – *Annals of Air and Space Law*. Vol. XIX-II. P. 109–115.
20. Challinor C. 2017. Accident Investigators Are the Guardians of Public Safety: The Importance of Safeguarding the Independence of Air Accident Investigation as Illustrated by Recent Accidents. – *Air & Space Law*. Vol. 42. Issue 1. P. 43–70.
21. Huang J. 2009. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. The Netherlands: Kluwer Law International. 256 p.
22. Mendes de Leon P. 2017. *Introduction to Air Law*. 10th ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 576 p.
23. Ratajczyk M. 2015. *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety Through Regional Cooperation*. The Netherlands: Kluwer Law International. 352 p.
24. Sarooshi D. 2005. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press. 151 p.
25. Schermers H.G., Blokker N.M. 2011. *International Institutional Law*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 1310 p.
26. Schlumberger C.E., Vijayakumar S. 2014. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More? – *Annals of Air and Space Law*. Vol. XXXIX. P. 31–34.
27. Surdej A. 2020. Multilateralism and international governmental organizations: principles and instruments. – *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 14. No. 3. P. 337–350. DOI: <https://doi.org/10.1108/TG-11-2019-0107>
28. Truxal S. 2017. *Economic and Environmental Regulation of International Aviation. From International to Global Governance*. New York: Routledge. 222 p.
29. Uva R.S. 2018. The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation. – *Air & Space Law*. Vol. 43. Issue 4/5. 4. P. 411–429.
30. *dunarodnykh aviatsionnykh organizatsii* [Legal Mechanism of Activities of International Aviation Organizations]. Moscow: Nauka Publ. 1989. 168 p. (In Russ.)
9. Challinor C. Accident Investigators Are the Guardians of Public Safety: The Importance of Safeguarding the Independence of Air Accident Investigation as Illustrated by Recent Accidents. – *Air & Space Law*. 2017. Vol. 42. Issue 1. P. 43–70.
10. Gavrillov V.V., Danshov V.E. Soderzhanie kategorii "nadnatsional'nost'" v sovremennoi mezhdunarodno-pravovoi doctrine [The Content of the Category "Supranationalism" in the Contemporary International Legal Doctrine.]. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No.3.P.6–13.(InRuss.).DOI:<https://doi.org/10.24833/0869-0049-2019-3-6-13>
11. *Globalizatsiya i integratsionnye protsessy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione (pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie)*. Pod red. T.Ya. Khabrievoi [Globalization and Integration Processes in the Asia-Pacific Region (legal and economic research)]. Ed. by T.Ya. Khabrieva]. Moscow: INFRA-M Publ. 2016. 332 p. (In Russ.)
12. Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2009. 256 p.
13. Kapustin A.Ya. *Mezhdunarodnye organizatsii v globaliziruyushchetsya mire* [International Organizations in a Globalizing World]. Moscow: Rossiiskii universitet druzhby narodov Publ. 2010. 316 p. (In Russ.)
14. *Kurs mezhdunarodnogo prava. V 7 t. T. 5*. Pod red. V.S. Vereshchetina [Course of International Law. In 7 Volumes. Vol. 5. Ed. by V.S. Vereshchetin]. Moscow: Nauka Publ. 1992. 336 p. (In Russ.)
15. Mendes de Leon P. *Introduction to Air Law*. 10th ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 2017. 576 p.
16. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo. V 2 kn. Kn. 1*. Pod red. A.N. Movchana [International Air Law. In 2 Books. Book 1. Ed. by A.N. Movchan]. Moscow: Nauka Publ. 1980. 352 p. (In Russ.)
17. Milde M. International Air Law and ICAO (Russ. ed.: Milde M. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo i ICAO*. Saint Petersburg: Institut AEROHELP Publ. 2017. 451 p.)
18. Morozov G.I. *Mezhdunarodnye organizatsii: nekotorye voprosy teorii* [International Organizations: Some Issues of Theory]. Moscow: Mysl' Publ. 1974. 332 p. (In Russ.)
19. Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety Through Regional Cooperation*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2015. 352 p.
20. Saprykin F.I. *Mezhdunarodnye aviatsionnye organy SNG* [Interstate Aviation Bodies of the CIS]. – *Moscow Journal of International Law*. 1995. No. 1. P. 104–112. (In Russ.)
21. Sarooshi D. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press. 2005. 151 p.
22. Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 2011. 1310 p.
23. Schlumberger C.E., Vijayakumar S. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More? – *Annals of Air and Space Law*. 2014. Vol. XXXIX. P. 31–34.
24. Shibaeva E.A. *Pravo mezhdunarodnykh organizatsii: Voprosy teorii* [Law of International Organizations: Questions of Theory]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1986. 160 p. (In Russ.)
25. Surdej A. Multilateralism and international governmental organizations: principles and instruments. – *Transform-*

References

1. Abeyratne R. Ensuring Regional Safety in Air Transport. – *Air and Space Law*. 2010. Vol. 35. Issue 3. P. 249–262.
2. Abeyratne R. *Rulemaking in Air Transport. A Deconstructive Analysis*. Switzerland: Springer International Publishing. 2016. 252 p. DOI: 10.1007/978-3-319-44657-8.
3. Abeyratne R. *Strategic Issues in Air Transport. Legal, Economic and Technical Aspects*. Switzerland: Springer International Publishing. 2012. 424 p. DOI: 10.1007/978-3-642-21960-3.
4. Amerasinghe C.F. *Principles of the institutional law of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. 535 p.
5. Barreto O. Safety Oversight: Federal Aviation Administration, International Civil Aviation Organization, and Central American Aviation Safety Agency. – *Journal of Air Law and Commerce*. 2002. Vol.67. Issue 3. P. 672–675.
6. *Behind and Beyond the Chicago Convention: The Evolution of Aerial Sovereignty*. Ed. by Mendes de Leon P. and Buissing N. The Netherlands: Kluwer Law International. 2019. 498 p.
7. Bordunov V.D. Air Law Developments in the CIS: Modern Trends. – *Annals of Air and Space Law*. 1994. Vol. XIX-II. P. 109–115.
8. Bordunov V.D. *Pravovoi mekhanizm deyatel'nosti mezhdunarodnykh aviatsionnykh organizatsii* [Legal Mechanism of Activities of International Aviation Organizations]. Moscow: Nauka Publ. 1989. 168 p. (In Russ.)
9. Challinor C. Accident Investigators Are the Guardians of Public Safety: The Importance of Safeguarding the Independence of Air Accident Investigation as Illustrated by Recent Accidents. – *Air & Space Law*. 2017. Vol. 42. Issue 1. P. 43–70.
10. Gavrillov V.V., Danshov V.E. Soderzhanie kategorii "nadnatsional'nost'" v sovremennoi mezhdunarodno-pravovoi doctrine [The Content of the Category "Supranationalism" in the Contemporary International Legal Doctrine.]. – *Moscow Journal of International Law*. 2019. No.3.P.6–13.(InRuss.).DOI:<https://doi.org/10.24833/0869-0049-2019-3-6-13>
11. *Globalizatsiya i integratsionnye protsessy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione (pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie)*. Pod red. T.Ya. Khabrievoi [Globalization and Integration Processes in the Asia-Pacific Region (legal and economic research)]. Ed. by T.Ya. Khabrieva]. Moscow: INFRA-M Publ. 2016. 332 p. (In Russ.)
12. Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2009. 256 p.
13. Kapustin A.Ya. *Mezhdunarodnye organizatsii v globaliziruyushchetsya mire* [International Organizations in a Globalizing World]. Moscow: Rossiiskii universitet druzhby narodov Publ. 2010. 316 p. (In Russ.)
14. *Kurs mezhdunarodnogo prava. V 7 t. T. 5*. Pod red. V.S. Vereshchetina [Course of International Law. In 7 Volumes. Vol. 5. Ed. by V.S. Vereshchetin]. Moscow: Nauka Publ. 1992. 336 p. (In Russ.)
15. Mendes de Leon P. *Introduction to Air Law*. 10th ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 2017. 576 p.
16. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo. V 2 kn. Kn. 1*. Pod red. A.N. Movchana [International Air Law. In 2 Books. Book 1. Ed. by A.N. Movchan]. Moscow: Nauka Publ. 1980. 352 p. (In Russ.)
17. Milde M. International Air Law and ICAO (Russ. ed.: Milde M. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo i ICAO*. Saint Petersburg: Institut AEROHELP Publ. 2017. 451 p.)
18. Morozov G.I. *Mezhdunarodnye organizatsii: nekotorye voprosy teorii* [International Organizations: Some Issues of Theory]. Moscow: Mysl' Publ. 1974. 332 p. (In Russ.)
19. Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety Through Regional Cooperation*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2015. 352 p.
20. Saprykin F.I. *Mezhdunarodnye aviatsionnye organy SNG* [Interstate Aviation Bodies of the CIS]. – *Moscow Journal of International Law*. 1995. No. 1. P. 104–112. (In Russ.)
21. Sarooshi D. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press. 2005. 151 p.
22. Schermers H.G., Blokker N.M. *International Institutional Law*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers. 2011. 1310 p.
23. Schlumberger C.E., Vijayakumar S. Regional Safety Oversight Organisation: Service Provider or More? – *Annals of Air and Space Law*. 2014. Vol. XXXIX. P. 31–34.
24. Shibaeva E.A. *Pravo mezhdunarodnykh organizatsii: Voprosy teorii* [Law of International Organizations: Questions of Theory]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1986. 160 p. (In Russ.)
25. Surdej A. Multilateralism and international governmental organizations: principles and instruments. – *Transform-*

- ing Government: People, Process and Policy*. 2020. Vol. 14. No. 3. P. 337–350. DOI: <https://doi.org/10.1108/TG-11-2019-0107>
26. Truxal S. *Economic and Environmental Regulation of International Aviation. From International to Global Governance*. New York: Routledge. 2017. 222 p.
27. Uva R.S. The International Dimension of EASA Under the New Basic Regulation. – *Air & Space Law*. 2018. Vol. 43. Issue 4/5. 4. P. 411–429.
28. Vel'yaminov G.M. *Mezhdunarodnoe pravo: opyty* [International Law: experiments]. Moscow: Statut Publ. 2015. 1006 p. (In Russ.)
29. Voskoboynikova M.A. Yuridicheskie aspekty uglubljeniia integratsii v grazhdanskoi aviatsii [Legal Aspects of Deepening Integration in Civil Aviation]. – *Moscow Journal of International Law*. 1996. No. 3. P. 226–241. (In Russ.)

Информация об авторе**Александр Александрович Баталов,**

кандидат юридических наук, магистр международного воздушного и космического права (Лейденский университет), Представительство Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации (ИКАО)

3617, Avenue du Musée, Montreal, H3G 2E1, Canada

alexatalov2000@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9311-9822

About the Author**Alexander A. Batalov,**

Cand. Sci. (Law), LLM in International Air and Space Law (Leiden University), Representation of the Russian Federation to International Civil Aviation Organization (ICAO)

3617, Avenue du Musée, Montreal, Canada, H3G 2E1

alexatalov2000@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9311-9822