

МЕЖДУНАРОДНОЕ ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-4-64-80>Исследовательская статья
Поступила в редакцию: 20.10.2020
Принята к публикации: 22.11.2020**Александр Александрович БАТАЛОВ**

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

ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ ОБРАЗОВАНИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

ВВЕДЕНИЕ. В контексте существующей в отечественной международно-правовой доктрине теории «согласования воли» и на основе современной практики государств и международных авиационных организаций, прежде всего, Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в статье рассматриваются вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права как часть общего процесса создания норм данной отрасли.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Материалом для исследования являются договоры в области международного воздушного права, резолюции и документы ИКАО, труды российских и зарубежных юристов-международников. Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания (диалектический, сравнительно-правовой, методы анализа и синтеза, дедукции и индукции).

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В результате проведенного исследования решены следующие задачи: (1) четко систематизировано все многообразие актов, решений и документов (включая многочисленные документы ИКАО), касающихся деятельности международной гражданской авиации и принимаемых или утверждаемых в рамках

вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм; (2) установлено практическое значение, которое имеют указанные вспомогательные процессы нормообразования при создании норм международного воздушного права; (3) выявлены современные проблемы и предложены возможные пути совершенствования процесса нормообразования в международном воздушном праве с учетом интересов Российской Федерации и международного авиационного сообщества в целом.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. Оценивая существующие на сегодняшний день вспомогательные процессы образования норм в международном воздушном праве, можно отметить, что они достаточно динамичны и хорошо учитывают современные реалии развития мировой авиации и интересы различных государств. Между тем в последнее время (судя по деятельности ИКАО и других международных авиационных организаций) в международном воздушном праве происходит перенос многих существенных положений из обязательных актов в рекомендательные акты и документы; К тому же государства отстраняются от участия в процессах нормообразования. Намечившиеся тенденции упрощения и ускорения этих процессов могут

иметь весьма негативные последствия для интересов самих государств, достижения единообразия правил, стандартов и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в итоге даже создавать угрозу безопасности полетов во всем мире.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международная гражданская авиация, источники международного воздушного права, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), международные авиационные организации, международные стандарты, рекомендуемая практика, правила аэронавигационного обслуживания, резолюции, рекомендации, глобальные планы ИКАО, региональные аэронавигационные планы, безопасность полетов

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Баталов А.А. 2020. Вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики. – *Московский журнал международного права*. № 4. С. 64–80. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-4-64-80>

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.

INTERNATIONAL AIR LAW

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-4-64-80>

Research article
Received October 20, 2020
Approved November 22, 2020

Alexander A. BATALOV

Representation of the Russian Federation to International Civil Aviation Organization (ICAO)
3617, Avenue du Musee, Montreal, Canada, H3G 2E1
alexbatalov2000@mail.ru
ORCID: 0000-0002-9311-9822

THE SUBSIDIARY RULE-MAKING PROCESSES IN INTERNATIONAL AIR LAW: CURRENT ISSUES OF THEORY AND PRACTICE

INTRODUCTION. *Within the context of the theory of ‘the concordance of the wills of States’ developed in the Russian doctrine of international law and on the basis of the contemporary practice of States and international aviation organizations (in particular, International Civil Aviation Organization (ICAO)) the author examines the subsidiary rule-making processes in international air law as the integral part of the whole rule-making process of this branch of international law.*

MATERIALS AND METHODS. *The present research has been conducted on the basis of international air law treaties, the resolutions and documents of ICAO, as well as the works of Russian and foreign inter-*

national 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 achieve the following results: (1) detailed and precise classification of all acts, decisions and documents (including, in particular, numerous ICAO documents) concerning the activities of international civil aviation and adopted or approved within the framework of the subsidiary rule-making processes in international air law; (2) defining the*

practical importance of these subsidiary rule-making processes within the context of the whole rule-making process of international air law; (3) discovering current problems of the rule-making process in international air law and proposing possible ways of its improvements in view of the interests of the Russian Federation and international aviation community as a whole.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *After examination of the subsidiary rule-making processes currently existing in the international air law it can be concluded that these processes are rather dynamic and well take into account the contemporary development of global aviation and the interests of different States. At the same time, the recent trends within ICAO and other international aviation organizations towards simplification and acceleration of such rule-making processes by way of shifting many substantial provisions from mandatory into non-mandatory acts and documents or through limitation of the States' participation in these processes can negatively affect the States' interests, impede the achievement of universal uniformity in regulations, standards and procedures and, eventually,*

even jeopardize the global aviation safety.

KEYWORDS: *international civil aviation, sources of international air law, International Civil Aviation Organization (ICAO), international aviation organizations, international standards, recommended practices, procedures for air navigation services, resolutions-recommendations, ICAO global plans, regional air navigation plans, aviation safety*

FOR CITATION: Batalov A.A. The Subsidiary Rule-Making Processes in International Air Law: Current Issues of Theory and Practice. – Moscow Journal of International Law. 2020. No. 4. P. 64–80. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-4-64-80>

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

Авиация представляет собой высокотехнологичную, быстрорастущую и передовую отрасль, играющую важнейшую роль в глобальной экономической деятельности. Развитие данной отрасли на всем протяжении XX столетия происходило стремительными темпами: всего лишь несколько десятилетий прошло с момента первых полетов воздушных судов до превращения авиации в эффективное и зачастую незаменимое средство быстрой транспортировки пассажиров, грузов и решения многих других задач государства и экономики. На современном этапе гражданская авиация также активно развивается с применением новых технологий. Это требует от государств и международных организаций неотложного решения новых и все более сложных проблем в области повышения уровня безопасности полетов, управления воздушным движением и обеспечения эффективных и стабильных перевозок на глобальном, региональном и национальном уровнях. Несмотря на огромные экономические и иные трудности, которые на сегодняшний день испытывает

авиатранспортная отрасль из-за ограничений, связанных с коронавирусной пандемией, можно не сомневаться, что гражданская авиация не утратит свое важнейшее значение в качестве средства транспорта и неотъемлемой составляющей мировой экономической системы, а объемы международных авиаперевозок через какое-то время продолжат свой поступательный рост. Согласно оценкам Международной организации гражданской авиации (ИКАО), в настоящее время происходит активное внедрение новых технологий в области аэронавигации, обеспечения авиационной безопасности и обучения авиационного персонала, расширяется использование беспилотных авиационных систем для различных гражданских целей¹.

Вышеуказанные обстоятельства, связанные с развитием и современным состоянием авиационной отрасли, не могут не влиять на способы правового регулирования межгосударственных отношений в области использования воздушного пространства и деятельности гражданской авиации, а также на процессы создания норм международного воздушного права, которые, как представляется, в некоторой степени, уни-

¹ World Civil Aviation Report. Vol. 3. Montreal. 2019. P. 34, 140, 188, 219.

кальны и характеризуются следующими особенностями:

– сокращение сроков и упрощение процесса создания и изменения норм международного воздушного права;

– широкое участие высококвалифицированного экспертного сообщества в разработке и обсуждении норм международного воздушного права;

– сбалансированное сочетание в процессе регулирования деятельности международной гражданской авиации юридически обязательных норм с актами, носящими рекомендательный характер.

Вместе с тем, наряду с вышеперечисленными особенностями, процессу образования норм международного воздушного права присущи и общие черты, характерные для нормообразования в международном праве в целом. В отечественной международно-правовой доктрине, и в частности, в работах Г.И. Тункина, отмечается, что «процесс образования норм общего международного права включает основные процессы, к которым мы относим те способы образования норм, в результате завершения которых появляется международно-правовая норма, а также вспомогательные процессы, которые являются определенными стадиями процесса становления международно-правовой нормы, но которые, однако, этот процесс не завершают» [Тункин 2000:75]. В случае если процесс нормообразования завершается появлением международно-правовой нормы, последняя находит свое выражение и закрепление в определенной форме, именуемой источником международного права. Следовательно, источник международного права, выступая в качестве формы существования норм международного права, представляет собой конечный результат процесса их создания.

В свою очередь, для установления того, возникла ли в результате процесса нормообразования норма международного права, необходимо определить основные признаки, отличающие ее от социальных, технических норм и каких-либо правил, не носящих нормативного характера. Положения общей теории права и теории международного права позволяют сформулировать следующие признаки, которым должна соответствовать международно-правовая норма:

1) формальная определенность нормы, направленной на регулирование отношений между субъектами международного права;

2) обязательность (юридическая сила) для субъектов международного права;

3) общий характер нормы, которая должна быть рассчитана на неопределенное число случаев, а не представлять собой индивидуальное решение².

Таким образом, как и в международном праве в целом, если в результате процесса нормообразования возникает норма международного воздушного права, соответствующая вышеперечисленным признакам, она закрепляется в одной из форм – источнике международного воздушного права. В тех же случаях, когда норма международного воздушного права, отвечающая всем указанным признакам, не возникает, а есть лишь какое-либо решение (акт), не являющееся обязательным для государств и иных субъектов международного права, можно говорить о незавершившихся стадиях процесса нормообразования, носящих вспомогательный характер.

Как представляется, вышеизложенный подход к анализу процесса создания норм и источников международного воздушного права позволяет, основываясь на современной практике государств и международных организаций (прежде всего, ИКАО), решить следующие задачи:

– более четко систематизировать все многообразие актов, решений и документов, касающихся деятельности международной гражданской авиации, выделив при этом те, которые являются юридически обязательными для государств, и те, которые не носят обязательного характера;

– сформулировать более точные и практически ориентированные рекомендации для государств по поводу их действий в отношении указанных актов, решений и документов, включая многочисленные документы ИКАО;

– выявить проблемы и предложить возможные пути совершенствования процесса нормообразования в международном воздушном праве с учетом интересов Российской Федерации и международного авиационного сообщества в целом.

Вопросы, касающиеся источников международного воздушного права, то есть различных

² См., например: [Курс международного права... 1989:24–29; Лукашук 1997:112–124; Общая теория государства... 1998:213–218; Черниченко 2014:81–101; Вельяминов 2015:555–569].

форм, с помощью которых закрепляются нормы этой отрасли, уже были подробно исследованы в нашей предыдущей публикации [Баталов 2020:64-90]. В данной статье внимание будет сконцентрировано на актах, решениях и иных документах, принимаемых (утверждаемых) в рамках так называемых вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм.

Все эти акты и документы, принимаемые или утверждаемые в рамках вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм, характеризуются тем, что сами по себе они не содержат норм международного воздушного права и, следовательно, не являются юридически обязательными для государств и иных субъектов данной отрасли. Акты и документы, принимаемые или утверждаемые в рамках вспомогательных процессов нормообразования или в качестве вспомогательных средств для определения международно-правовых норм, выполняют две основные функции:

1) представляют собой промежуточный этап в процессе образования норм международного воздушного права; сформулированные в них положения в том или ином виде могут войти в состав международно-правовых норм и найти закрепление в международных стандартах или иных источниках международного воздушного права;

2) являются вспомогательным, но нередко очень важным средством, используемым для толкования и применения международно-правовых норм, содержащихся в международных стандартах или иных источниках международного воздушного права.

Отсутствие юридической обязательности актов и документов, появляющихся в рамках вспомогательных процессов нормообразования, отнюдь не означает, что они не могут быть довольно эффективным регулятором различных вопросов деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства³. Однако, как подчеркивается в международно-правовой литературе, важно не смешивать фактическую ответственность подобных актов и документов с их юридической обязательностью. Действенность нормы как таковая не делает ее юридической.

Например, «моральные нормы в ряде случаев являются более действенными, чем некоторые юридические нормы, но они продолжают оставаться моральными нормами» [Тункин 2000:158; Shaw 2008:117-118]. Таким образом, несмотря на то, что акты и документы, являющиеся результатами вспомогательных процессов образования норм международного воздушного права, не носят юридически обязательного характера, их практическое значение для регулирования соответствующих межгосударственных отношений нельзя недооценивать, и потому учет интересов и максимально возможное участие государств в их подготовке играет важную роль.

Именно в свете изложенных общих замечаний будут рассмотрены применяющиеся на сегодняшний день вспомогательные процессы образования норм международного воздушного права и различные вспомогательные средства установления этих норм.

2. Резолюции и рекомендации международных авиационных организаций

Международные авиационные межправительственные организации принимают рекомендации по широкому кругу вопросов, входящих в сферу их компетенции. Среди международных авиационных организаций особо следует выделить ИКАО, чья деятельность в области гражданской авиации носит глобальный и универсальный характер как в географическом смысле, так и в отношении регулируемых и рассматриваемых ею вопросов.

Органы ИКАО – прежде всего, Ассамблея и Совет – принимают резолюции и рекомендации, в частности, по следующим вопросам международного воздушного права:

- 1) регулирование международной авиации и обеспечение безопасности полетов;
- 2) экономические (коммерческие) аспекты деятельности воздушного транспорта;
- 3) унификация правил международных воздушных перевозок;
- 4) защита гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность;
- 5) упрощение формальностей при международных воздушных перевозках;
- 6) совместное финансирование аэронавигационного обслуживания;

³ Об эффективности вспомогательных процессов нормообразования в регулировании определенных отношений см., например: [Hagemann, Huddleston Skees, Thierer 2018:97–118].

7) использование глобальных спутниковых технологий для целей связи, навигации и организации воздушного движения;

8) вопросы технического сотрудничества и технической помощи в области международной гражданской авиации;

9) охрана окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации.

Соответствующие рекомендации, касающиеся аэронавигации и международного воздушного транспорта, также принимаются различными специализированными совещаниями (аэронавигационные и всемирные авиатранспортные конференции, конференции высокого уровня по безопасности полетов и др.), проводимыми под эгидой ИКАО с участием ее государств-членов.

Резолюции Ассамблеи ИКАО могут затрагивать какие-то отдельные вопросы межгосударственного сотрудничества в области гражданской авиации: например, защита записей и данных, имеющих отношение к расследованию авиационных происшествий⁴; признание аттестации тренажерных устройств имитации полетов⁵; решение проблем кибербезопасности в гражданской авиации⁶; сотрудничество с региональными организациями и региональными органами гражданской авиации⁷ и т. д. Также резолюции могут представлять собой более общие акты, устанавливающие важные направления деятельности ИКАО: например, резолюция А40-4 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации»⁸; резолюция А40-9 «Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта»⁹; резолюция А40-19 «Сводное заявление о посто-

янной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSA)»¹⁰ и т. д.

Международные авиационные организации, функционирующие на региональном уровне (Европейская конференция гражданской авиации, Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (Евроконтроль), Африканская комиссия гражданской авиации, Латиноамериканская комиссия гражданской авиации и др.), также принимают многочисленные рекомендации, адресованные их государствам-членам¹¹. Эти рекомендации посвящены организационным, техническим, экономическим и иным вопросам деятельности гражданской авиации соответствующего региона.

В некоторых зарубежных международно-правовых исследованиях резолюциям и рекомендациям международных авиационных организаций, и в особенности резолюциям Ассамблеи ИКАО, приписывают юридические качества, которых они не имеют и которые, по существу, не предусмотрены учредительными актами этих организаций. Так, по мнению доктора Д. Хуанга, резолюции и рекомендации Ассамблеи ИКАО могут порождать правовые обязательства [Huang 2009:187]. Аналогичной позиции в отношении резолюций и рекомендаций Ассамблеи ИКАО иногда придерживается и юридическая служба ее Секретариата. Она, в частности, полагает, что, поддерживая резолюцию во время сессии Ассамблеи, государство обязуется выполнять ее [Huang 2009:185]. Кроме того, как отмечает Секретариат ИКАО, положения резолюций Ассамблеи фактически могут даже ограничивать

⁴ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-2) "Protection of accident and incident investigation records". URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁵ ICAO: Resolution of the Assembly (A38-10) "Recognition of approval of flight simulation training devices (FSTD)". URL: https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/a38_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁶ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-10) "Addressing Cybersecurity in Civil Aviation". URL: <https://www.icao.int/cybersecurity/Pages/Resources.aspx> (accessed 12.09.2020).

⁷ ICAO: Resolution of the Assembly (A37-21) "Cooperation with regional organizations and regional civil aviation bodies". URL: https://www.icao.int/publications/Documents/10140_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁸ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-4) "Consolidated statement of continuing ICAO policies and associated practices related specifically to air navigation". URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁹ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-9) "Consolidated statement of continuing ICAO policies in the air transport field". URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020).

¹⁰ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-19) "Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection - Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA)". URL: https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A40-19_CORSA.pdf (accessed 12.09.2020).

¹¹ По вопросу деятельности региональных международных авиационных организаций см., в частности: [Behind and Beyond the Chicago 2019:83–96; Mendes de Leon 2017:38–42].

исключительные полномочия Совета ИКАО по изменению международных стандартов, предусмотренные Чикагской конвенцией¹².

Несмотря на значительный авторитет резолюций Ассамблеи ИКАО для международного авиационного сообщества, придавать им большее юридическое значение, чем то, которое определяется в Чикагской конвенции, по нашему мнению, не стоит. Это может иметь весьма негативные последствия: возникает риск искажения воли государств – участников Чикагской конвенции и нарушения нормативной основы функционирования самой ИКАО. Как подчеркивается в отечественной международно-правовой доктрине, «юридическая сила постановлений той или иной международной организации определяется тем актом или теми актами, на основании которых существует и действует эта международная организация» [Тункин 2000:149]. Если государство по той или иной причине действует в соответствии с рекомендательной резолюцией международной организации, это не делает резолюцию юридически обязательной для данного государства [Курс международного права... 1989:214]. Подробный анализ учредительного акта ИКАО – Чикагской конвенции – показывает, что она не содержит каких-либо положений, предоставляющих Ассамблее ИКАО право принимать резолюции, носящие обязательный характер для государств-членов, за исключением обязательных резолюций (решений) по внутриорганизационным вопросам: утверждение бюджета ИКАО, избрание государств для представительства в Совете ИКАО, решение процедурных вопросов и т. п. Также очевидно, что Ассамблея не вправе ограничивать полномочия Совета ИКАО, которыми он наделен на основании Чикагской конвенции¹³. Следовательно, резолюция Ассамблеи, не затрагивающая указанные вопросы внутреннего функционирования

ИКАО, устанавливает лишь пожелания для государств-членов и не налагает на них юридических обязательств. Резолюции Ассамблеи ИКАО, носящие рекомендательный характер, не могут ограничивать волю государств, в том числе государств – членов Совета ИКАО, которые вправе самостоятельно решать, будут ли они придерживаться положений данных резолюций.

Юридическую силу решений (резолюций) региональных международных авиационных организаций, как обоснованно замечает В.Д. Бордунов, также можно оценить однозначно: «в своем большинстве они носят рекомендательный характер, что дает возможность государствам-членам применять их так, как это им подходит в соответствии с их экономическими, техническими и иными возможностями» [Бордунов 1989:148].

Вместе с тем, рассматривая значение резолюций и рекомендаций международных авиационных организаций в создании и применении норм международного воздушного права, следует отметить, что они играют, хотя и вспомогательную, но весьма важную роль в этих процессах, выполняя следующие функции:

– резолюции и рекомендации способны стать отправным пунктом для договорного процесса, в результате которого могут появиться обязательные для государств нормы международного договора. Так, резолюции Ассамблеи ИКАО А21-22 и А22-28, рассматривающие роль государства регистрации воздушного судна при его аренде, фрахтовании или взаимном обмене, стали основой для разработки поправки к Чикагской конвенции – статьи 83*bis* о передаче определенных функций и обязанностей от государства регистрации воздушного судна государству эксплуатанта. А многие модельные статьи Типового двустороннего соглашения о воздушном сообщении, разработанные ИКАО и принятые в качестве рекомендации на V Всемирной

¹² С учетом подпункта к) ст. 49 и подпункта л) ст. 54 Чикагской конвенции принятие международных стандартов и рекомендуемой практики, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции, относится к исключительной компетенции Совета ИКАО, и поэтому Ассамблея не вправе рассматривать данный вопрос. Тем не менее согласно позиции Секретариата ИКАО, высказанной им в ходе 220-й сессии Совета ИКАО в мае-июне 2020 г., изменения к международным стандартам тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции, касающимся Системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (CORSIA), могут быть приняты Советом ИКАО только после обсуждения и разрешения Ассамблеи ИКАО, в том случае, если данные изменения будут отклоняться от положений резолюций 39-й и 40-й сессий Ассамблеи, которые изначально определили основные параметры системы CORSIA.

¹³ По вопросу компетенции органов международных организаций в рамках их внутриорганизационного механизма, включая Ассамблею и Совет ИКАО см., в т. ч.: [Шибеева 1986:51–59; Мильде 2017:166–177].

авиатранспортной конференции в 2003 г., впоследствии были использованы в двусторонних межправительственных соглашениях о воздушном сообщении¹⁴;

– единогласно принятые резолюции и рекомендации Ассамблеи ИКАО могут оказывать влияние на создание обычных норм международного воздушного права и в определенных случаях служить свидетельством наличия *opinio juris* государств, то есть подтверждением стадии согласования их воли в отношении международного обычая¹⁵;

– резолюции и рекомендации могут выступать в качестве средств толкования действующих принципов и норм международного воздушного права, способствуя тем самым достижению четкости и единообразия в их применении государствами. Например, несмотря на то, что ст. 30 Чикагской конвенции указывает, что радиопередающая аппаратура на борту воздушных судов может использоваться только членами летного экипажа, имеющими специальное разрешение, резолюция Ассамблеи ИКАО А29-19 содержит толкование данной статьи, согласно которому ее положения фактически не препятствуют авиационным пассажирам использовать мобильные средства связи для передачи радиосообщений, не относящихся к безопасности полетов¹⁶;

– резолюции и рекомендации могут призывать государства ратифицировать различные многосторонние договоры по вопросам международного воздушного права, стимулируя таким образом завершение процесса согласования воли государств при создании договорных норм и помогая расширять количество участников данных международных договоров. Например, резолюция Ассамблеи ИКАО А40-11 настоятельно призывает государства-члены, которые еще не сделали этого, стать участниками Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (2010), Протокола, изменяющего Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых

на борту воздушных судов (2014), и иных международных договоров в области авиационной безопасности¹⁷).

3. Рекомендуемая практика

Рекомендуемая практика принимается и изменяется ИКАО вместе с международными стандартами на основании Чикагской конвенции и является составной частью Приложений к ней. Следовательно, рекомендуемая практика касается тех же вопросов деятельности международной гражданской авиации, которые регулируются международными стандартами.

Процедура разработки, рассмотрения, принятия и вступления в силу рекомендуемой практики полностью идентична процедуре, применяемой в отношении международных стандартов. Более того, при обсуждении и принятии поправок к Чикагской конвенции Совет ИКАО и АНК всегда рассматривают международные стандарты и рекомендуемую практику как единое целое.

Однако юридическая природа рекомендуемой практики коренным образом отличается от международных стандартов. В то время как последние содержат в себе нормы международного воздушного права, являющиеся юридически обязательными для государств – членов ИКАО, рекомендуемая практика, в полном соответствии со своим названием, носит лишь рекомендательный характер. Именно такая позиция отражена во всех документах ИКАО, определяющих понятие «рекомендуемая практика» как «любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам, единообразное применение которого **признается желательным** для обеспечения безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации и которое **будут стремиться соблюдать Договаривающиеся государства** согласно Конвенции»¹⁸.

¹⁴ Более подробно о вопросах, регулируемых соглашениями о воздушном сообщении или соглашениями о воздушном транспорте, см., например: [Dempsey 2008:583–660; Jae Woon Lee 2016:103–146].

¹⁵ По данному вопросу см., например: [Thirlway 2014:79–81].

¹⁶ См. также: [Черниченко 2014:173].

¹⁷ ICAO: Resolution of the Assembly (A40-11) "Consolidated statement on continuing ICAO policies related to aviation security". URL: https://www.icao.int/Meetings/a40/Documents/Resolutions/a40_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020)

¹⁸ ИКАО: Резолюция Ассамблеи (A37-15) "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО и связанных с ней правилах, касающихся непосредственно аэронавигации". Доступ: https://www.icao.int/Meetings/AMC/Assembly37/Documents/ProvisionalEdition/a37_res_prov_ru.pdf (дата обращения: 12.09.2020).

4. Правила аэронавигационного обслуживания

Разработка и утверждение правил аэронавигационного обслуживания (далее – ПАНС¹⁹) прямо не предусмотрены в Чикагской конвенции, однако в практике Совета ИКАО данный вид документов появился почти сразу после создания самой организации. Как и в случае с Приложениями к Чикагской конвенции и поправками к ним, предложения в отношении ПАНС могут разрабатываться группами экспертов АНК, специальными исследовательскими (рабочими) группами Секретариата ИКАО или специализированными аэронавигационными совещаниями ИКАО. Затем проекты ПАНС проходят процессы предварительного и окончательного рассмотрения в АНК и консультаций с государствами. Но в отличие от Приложений к Чикагской конвенции, принимаемых Советом ИКАО двумя третями голосов в соответствии со ст. 90 этой конвенции, ПАНС лишь утверждаются АНК и Президентом Совета и вступают в силу сразу после такого утверждения.²⁰

На сегодняшний день существует шесть сборников (документов) ИКАО, содержащих ПАНС по различным вопросам деятельности гражданской авиации:

- Правила аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения» (PANS-ATM) – документ ИКАО 4444;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Производство полетов воздушных судов» (PANS-OPS) – документ ИКАО 8168;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Подготовка персонала» (PANS-TRG) – документ ИКАО 9868;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Аэродромы» (PANS-Аэродромы) – документ ИКАО 9981;
- Правила аэронавигационного обслуживания «Управление аэронавигационной информацией» (PANS-AIM) – документ ИКАО 10066;

– Правила аэронавигационного обслуживания «Сокращения и коды ИКАО» (PANS-ABC) – документ ИКАО 8400.

ПАНС, с учетом их юридической природы, носят рекомендательный характер. Это прямо указано в каждом из вышеперечисленных документов ИКАО²¹. А выделение ПАНС в отдельную категорию документов, утверждаемых органами ИКАО, вместо включения их положений в качестве международных стандартов или рекомендуемой практики в Приложения к Чикагской конвенции, в основном обусловлено следующими причинами.

Во-первых, ПАНС могут содержать материал, который еще не достиг уровня проработки и стабильности, необходимого для приобретения статуса международных стандартов или даже рекомендуемой практики [Weber 2017:77-78]. При этом не исключено, что соответствующий уровень будет достигнут с течением времени и положения ПАНС превратятся в международные стандарты или рекомендуемую практику. Например, действовавшие ранее ПАНС, касавшиеся метеорологического обеспечения международной аэронавигации, а также поиска и спасания, были отменены после принятия Советом ИКАО Приложения 3 «Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации» и Приложения 12 «Поиск и спасание» к Чикагской конвенции.

Во-вторых, ПАНС могут включать более детализированный по сравнению с международными стандартами материал. Это необходимо для иллюстрации основных принципов, заложенных в Приложениях к Чикагской конвенции, и, в частности, для оказания пользователям помощи в применении международных стандартов. Например, в Приложении 11 «Обслуживание воздушного движения», устанавливающим международные стандарты выбора минимумов эшелонирования в заданной части воздушного пространства, отмечается, что подробные данные о действующих минимумах эшелонирования содержатся в Правилах аэронавигационного обслуживания «Организация воздушного движения» (PANS-ATM)²².

¹⁹ Аббревиатура ПАНС образована от наименования данного вида документов на английском языке – Procedures for Air Navigation Services (PANS).

²⁰ Указанный порядок утверждения ПАНС основан на решении Совета ИКАО от 15 марта 1999 г.

²¹ Например, ICAO: Procedures for Air Navigation Services "Aeronautical Information Management". URL: <https://store.icao.int/en/aeronautical-information-management-doc-10066> (accessed 12.09.2020).

²² Пункт 3.4 Приложения 11 к Конвенции о международной гражданской авиации «Обслуживание воздушного движения». 15-е изд. С. 3-4. Доступ: <http://www.caakz.com/wp-content/uploads/2020/03/prilozhenie-11.-obslyuzhivanie-vozdushnogo-dvizheniya.pdf> (дата обращения: 10.09.2020).

Ведомства гражданской авиации, органы обслуживания воздушного движения, эксплуатанты и иные службы и организации государств – членов ИКАО стараются придерживаться ПАНС в своей деятельности. Несмотря на отсутствие юридической обязательности, положения ПАНС имеют весьма важное значение для упорядоченного и единообразного функционирования различных элементов системы международной гражданской авиации. Не случайно в резолюциях Ассамблеи ИКАО неоднократно подчеркивалось, что эффективное выполнение ПАНС, наряду с международными стандартами и рекомендуемой практикой, способствует безопасному, надежному и устойчивому развитию международной гражданской авиации²³.

В целом позитивно оценивая роль ПАНС в процессах создания и применения норм международного воздушного права, отметим следующее. С одной стороны, ПАНС, детализируя положения, содержащиеся в международных стандартах, помогают государствам более точно применять их. Однако, с другой стороны, ПАНС остаются документами, носящими рекомендательный характер. И наметившаяся в последнее время в ИКАО тенденция принятия упрощенных и более общих международных стандартов за счет переноса детальных положений в ПАНС несет риск ослабления нормативной основы международного воздушного права и снижения эффективности регулирования деятельности международной гражданской авиации, что в итоге может препятствовать достижению максимального единообразия этого регулирования.

4. Дополнительные региональные правила

Как и ПАНС, дополнительные региональные правила ИКАО (далее – САПС²⁴) носят рекомендательный характер, а процедура их утверждения аналогична процедуре, применяемой в

отношении ПАНС. Однако если ПАНС предназначены для применения в глобальном масштабе, то САПС и поправки к ним разрабатываются на региональных совещаниях с учетом специфики аэронавигации в отдельных аэронавигационных регионах ИКАО.

На сегодняшний день действуют следующие САПС для соответствующих регионов ИКАО²⁵:

- Дополнительные региональные правила региона Африки и Индийского океана (AFI);
- Дополнительные региональные правила Карибского региона (CAR);
- Дополнительные региональные правила Европейского региона (EUR);
- Дополнительные региональные правила региона Ближнего Востока и Азии (MID/ASIA);
- Дополнительные региональные правила Североамериканского региона (NAM);
- Дополнительные региональные правила Североатлантического региона (NAT);
- Дополнительные региональные правила Тихоокеанского региона (PAC);
- Дополнительные региональные правила Южноамериканского региона (SAM).

5. Глобальные планы ИКАО

Появление первых глобальных планов ИКАО относится к 90-м годам XX столетия и полностью согласуется с основными целями и задачами ИКАО, установленными Чикагской конвенцией. В частности, ст. 44 Чикагской конвенции ставит целью ИКАО «содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта»²⁶.

На сегодняшний день существует три глобальных плана ИКАО: Глобальный аэронавигационный план (далее – ГАНП), Глобальный план обеспечения безопасности полетов (далее – ГПБП) и Глобальный план обеспечения авиационной безопасности (далее – ГПАБ). ГАНП,

²³ Например: ICAO: Resolution of the Assembly (A38-11) "Formulation and implementation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS) and notification of difference". URL: https://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/a38_res_prov_en.pdf (accessed 12.09.2020); ICAO: Resolution of the Assembly (A39-22) "Formulation and implementation of Standards and Recommended Practices (SARPs) and Procedures for Air Navigation Services (PANS) and notification of differences". URL: https://www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Resolutions/a39_res_prov_en.pdf accessed 12.09.2020)

²⁴ Аббревиатура САПС образована от наименования данного вида документов на английском языке – Regional Supplementary Procedures (SUPPS).

²⁵ ICAO: Regional Supplementary Procedures. 2008. URL: https://code7700.com/pdfs/icao/icao_doc_7030.pdf (accessed 10.09.2020).

²⁶ Статья 44 Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. 9-е изд. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/7300_9ed.pdf (дата обращения: 10.09.2020).

ГПБП и ГПАБ служат средством реализации стратегических целей ИКАО и направлены на обеспечение безопасных, надежных и экономически эффективных авиаперевозок, не наносящих вред окружающей среде.

ГАНП помогает государствам-членам и регионам ИКАО определить их приоритетные задачи в области аэронавигации в пятнадцатилетней перспективе. ГАНП предоставляет всем государствам комплексный инструмент планирования, обеспечивающий поддержку согласованной глобальной аэронавигационной системы, определяет все имеющиеся на сегодняшний день возможности для усовершенствования аэронавигационных средств, содержит подробную информацию о технологиях наземных и бортовых радиоэлектронных средств следующего поколения, которые будут использоваться во всем мире. Таким образом ГАНП является ориентиром для государств – членов ИКАО при принятии ими стратегических решений, касающихся индивидуального планирования в сфере аэронавигации. В настоящее время действует шестое издание ГАНП, утвержденное Советом ИКАО в 2019 г. и представленное в интерактивном формате на официальном портале ИКАО²⁷.

ГПБП определяет стратегию, которая способствует приоритизации и постоянному повышению уровня безопасности полетов²⁸. Содержащаяся в ГПБП глобальная «дорожная карта» обеспечения безопасности полетов служит планом действий для государств – членов ИКАО и международного авиационного сообщества в целом, предоставляя структурированную систему ориентиров. Действующее на сегодняшний день третье издание ГПБП, утвержденное Советом ИКАО в 2019 г., ставит в качестве желательной цели сведение к нулю числа погибших в авиационных происшествиях при коммерческих авиаперевозках к 2030 г. и поддержание такого уровня в последующие годы²⁹.

ГПАБ устанавливает согласованные на международном уровне приоритетные действия, задачи и цели в области авиационной безопас-

ности, то есть в области обеспечения защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в ее деятельность. ГПАБ – основа совместной работы государств – членов ИКАО, представителей авиационной отрасли и самой ИКАО, направленной на повышение уровня авиационной безопасности во всем мире и на достижение следующих ключевых результатов:

- а) улучшение осведомленности о рисках и реагирования на них;
- б) развитие культуры авиационной безопасности;
- в) расширение технических ресурсов и поощрение инноваций;
- г) усовершенствование надзора и контроля качества;
- д) развитие сотрудничества и поддержки.

ГПАБ является относительно новым документом, одобренным Советом лишь в 2017 г.³⁰

Все три вышеперечисленных глобальных плана дополняют друг друга. Например, ГАНП за счет усовершенствований в различных авиационных технических системах обеспечивает достижение целей ГПБП и ГПАБ, повышая уровень безопасности полетов и авиационной безопасности аэронавигационной системы, а ГПАБ, в свою очередь, способствует реализации цели ГПБП – сведения к нулю числа погибших в авиационных происшествиях.

Как уже отмечалось, ГАНП, ГПБП и ГПАБ утверждаются или одобряются Советом ИКАО, а ГАНП и ГПБП дополнительно должны быть одобрены в резолюции Ассамблеи ИКАО. Конечно, все три глобальных плана носят общий рекомендательный характер. Однако они являются важным ориентиром при планировании деятельности ИКАО, в том числе в области разработки и принятия международных стандартов и иных документов, а также помогают государствам – членам ИКАО правильно расставлять приоритеты в регулировании деятельности международной гражданской авиации на национальном и региональном уровнях.

²⁷ См.: The Global Air Navigation Plan Portal. URL: <https://www4.icao.int/ganpportal/> (accessed 12.09.2020).

²⁸ О значении Глобального плана обеспечения безопасности полетов ИКАО для повышения уровня безопасности полетов см., в частности: [Ratajczyk 2015:10-11].

²⁹ ИКАО: Глобальный план обеспечения безопасности полетов, 2020–2022. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/10004_ru.pdf (дата обращения: 10.09.2020).

³⁰ ICAO: Global Aviation Security Plan. 2017. URL: <https://www.icao.int/Security/Documents/GLOBAL%20AVIATION%20SECURITY%20PLAN%20EN.pdf> (accessed 12.09.2020).

6. Региональные аэронавигационные планы

Региональные аэронавигационные планы (далее – РАНП) содержат подробную информацию о средствах, службах и процедурах, необходимых для обеспечения международной аэронавигации в соответствующих регионах ИКАО. РАНП решают, в частности, следующие задачи:

- обеспечивают планирование и внедрение аэронавигационных систем в конкретном регионе (регионах) в соответствии с глобальным и региональным планированием;
- используются в качестве информационного документа, возлагающего на государства ответственность за предоставление аэронавигационных средств и служб в пределах конкретных зон;
- содержат требования к средствам и службам, которые должны быть внедрены государствами в соответствии с региональными аэронавигационными соглашениями;
- содержат положения, которым государства могут следовать при составлении программ предоставления своих аэронавигационных средств и служб, с гарантией, что они, вместе со средствами и службами других государств, создадут интегрированную систему, способную надлежащим образом удовлетворить потребности отрасли в обозримом будущем;
- могут служить основой для сборов за аэронавигационное обслуживание, предоставляемое или обеспечиваемое пользователям воздушного пространства.

Существуют следующие РАНП:

- РАНП Африки и Индийского океана (AFI ANP);
- РАНП Карибского и Южноамериканского регионов (CAR/SAM ANP);
- РАНП Европейского региона (EUR ANP);
- РАНП региона Ближнего Востока (MID ANP);
- РАНП региона Азии и Тихоокеанского региона (APAC ANP);
- РАНП Североамериканского региона (NAM ANP);

– РАНП Североатлантического региона (NAT ANP).

18 июня 2014 г. Совет ИКАО принял решение, что все РАНП должны издаваться в трех томах, для каждого из которых предусматривается отдельная процедура утверждения и внесения изменений.

Первый том РАНП содержит наиболее стабильные положения, связанные с планированием и внедрением аэронавигационных средств и служб, поэтому изменения к нему должны утверждаться Советом ИКАО либо от его имени Президентом Совета. Данные изменения могут быть предложены любым государством – членом ИКАО или группой государств и переданы через соответствующее региональное бюро Генеральному секретарю ИКАО, который затем направляет их тем государствам, чьи интересы могут быть затронуты указанными изменениями. При отсутствии возражений со стороны каких-либо государств представленные изменения к РАНП утверждаются Президентом Совета ИКАО, а при наличии возражений – передаются на рассмотрение соответствующей региональной группы планирования и осуществления проектов ИКАО³¹ и затем АНК. В этом случае лишь после положительного решения АНК изменения к РАНП рекомендуются для утверждения Советом ИКАО.

Изменения ко второму тому РАНП, содержащему более «динамичные» положения, согласуются и принимаются в рамках соответствующей региональной группы планирования и осуществления проектов ИКАО без участия Совета. И лишь в случаях, когда государства не могут достигнуть соглашения относительно изменения второго тома РАНП на уровне указанной региональной группы, возникающая проблема представляется на рассмотрение АНК, которая дает рекомендации Совету ИКАО по поводу изменения РАНП.

Что касается третьего тома РАНП, то изменения к нему полностью относятся к компетенции соответствующей региональной группы планирования и осуществления проектов ИКАО.

В связи с вышеизложенной процедурой утверждения и изменения РАНП в некоторых за-

³¹ Региональные группы по планированию и осуществлению проектов ИКАО (PIRG) были созданы Советом ИКАО в качестве форума сотрудничества государств соответствующего региона в целях определения региональных приоритетов и показателей, относящихся к аэронавигации. Например, Российская Федерация участвует в работе Европейской группы по планированию и осуществлению проектов, которая с 2019 г. носит название «Европейская группа планирования авиационных систем».

рубежных международно-правовых исследованиях делаются попытки преувеличить правовой статус РАНП, характеризуя их как разновидность соглашения между государствами, имеющего для них обязательную юридическую силу [van Antwerpen 2008:162]. Однако ни в Чикагской конвенции, ни в самих РАНП нет каких-либо положений, поддерживающих данный вывод. Напротив, более ранние издания РАНП прямо указывали, что в них «содержатся рекомендации, которые правительства могут использовать в процессе планирования предоставления своих аэронавигационных средств и служб...»³². В другом документе ИКАО, касающемся регионально-го сотрудничества («Директивы региональным аэронавигационным совещаниям и правила процедуры их проведения»), также отмечается, что РАНП содержат рекомендации для государств соответствующего региона ИКАО³³.

Сама процедура утверждения и изменения РАНП, хотя внешне и напоминает процедуру достижения соглашения между государствами ИКАО, на практике сильно зависит от односторонних решений ее органов. В частности, как справедливо отмечает профессор Ю.Н. Малеев, Генеральный секретарь ИКАО и АНК обладают довольно широкими правами по определению порядка действий и принятию окончательных решений в отношении поправок к РАНП [Международное воздушное право... 1980:98].

Между тем, несмотря на рекомендательный характер РАНП, они играют важную роль в регулировании международной аэронавигации. РАНП обеспечивают взаимосвязь между рекомендуемой практикой ИКАО, ГАНП и международными стандартами, с одной стороны, и планами государств, а также фактическими результатами внедрения универсальных норм и рекомендаций ИКАО на национальном уровне, с другой стороны.

7. Руководства, циркуляры и инструктивные материалы ИКАО

В практике регулирования деятельности международной гражданской авиации различные руководства, циркуляры и инструктивные материалы ИКАО занимают значительное место – как в связи с их количеством и объемом, так и в связи с важностью рассматриваемых в них вопросов³⁴.

Руководства ИКАО (*Manuals*) содержат подробный инструктивный и информационный материал, содействующий единообразному применению международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО или касающийся отдельных вопросов деятельности гражданской авиации³⁵. Так, Руководство по авиационной медицине имеет важное значение для единообразного применения международных стандартов и рекомендуемой практики Приложения 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу» к Чикагской конвенции³⁶, а Руководство по авиационной метеорологии обобщает и дополняет положения Приложения 3 «Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации» к Чикагской конвенции³⁷. В то же время, например, целью Руководства по регулированию международного воздушного транспорта является лишь предоставление объективного информационного материала по вопросам регулирования коммерческой деятельности воздушного транспорта³⁸, поскольку какие-либо международные стандарты ИКАО по данным вопросам крайне ограничены.

Циркуляры ИКАО (*Circulars*), предназначенные для распространения специализированной информации, представляющей интерес для государств – членов ИКАО, могут содержать рекомендации и примеры передовой практики в какой-либо сфере деятельности гражданской

³² См., например: European Region Air Navigation Plan. Vol. 1. 2001. URL: <https://standards.globalspec.com/std/1015010/icao-7754> (accessed 12.09.2020).

³³ ICAO: Directives to Regional Air Navigation Meetings and Rules of Procedure for their Conduct. 1991. P.4. URL: http://www.icssc.org.cn/upload/file/20200511/20200511090523_57346.pdf (accessed 12.09.2020).

³⁴ О значении руководств и инструктивных материалов ИКАО, в частности, см.: [Abeyratne 2016:191-200].

³⁵ См.: ICAO: Publications Regulations. 2020. URL: <https://store.icao.int/en/icao-publications-regulations-doc-7231> (accessed 12.09.2020).

³⁶ ИКАО: Руководство по авиационной медицине. 2012. Доступ: https://www.icao.int/publications/Documents/8984_cons_ru.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

³⁷ ICAO: Manual of Aeronautical Meteorological Practice. 2017. URL: <http://www.icssc.org.cn/upload/file/20190102/Doc.8896-EN%20Manual%20of%20Aeronautical%20Meteorological%20Practice.pdf> (accessed 12.09.2020).

³⁸ ICAO: Manual on the Regulation of International Air Transport. 2018. URL: <https://www.icao.int/sustainability/pages/doc9626.aspx> (accessed 12.09.2020).

авиации³⁹. Например, циркуляр 330 «Сотрудничество гражданских и военных органов при организации воздушного движения» содержит рекомендации и примеры успешных практических форм сотрудничества гражданских и военных органов⁴⁰. А информация циркуляра 347 «Принципы внедрения слежения за воздушными судами» основана на используемом в авиационной отрасли опыте применения хорошо известных и передовых технологий слежения за воздушными судами⁴¹. Таким образом, в отличие от руководств ИКАО, циркуляры носят в большей степени информационный характер, хотя в некоторых случаях систематизированная в них информация может быть полезна государствам, в том числе для толкования и применения норм международного воздушного права.

Инструктивные материалы ИКАО (*Guidance*) также содержат необходимые рекомендации и практическую информацию для государств-членов. Однако, в отличие от руководств и циркуляров, эти рекомендации и информация могут касаться более широкого круга вопросов, входящих в компетенцию ИКАО, и не затрагивать технические аспекты применения международных стандартов и рекомендуемой практики. В частности, были утверждены инструктивные материалы ИКАО по различным вопросам охраны окружающей среды от вредного воздействия гражданской авиации. Например, Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом⁴² или Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха⁴³. В связи с коронавирусной пандемией и ее влиянием на мировой воздушный транспорт

1 июня 2020 г. был утвержден Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19, который предоставил государствам и авиационной отрасли комплексные рекомендации по снижению рисков для пассажиров и авиационного персонала в период пандемии⁴⁴.

Все вышеперечисленные документы, за некоторыми исключениями, утверждаются Генеральным секретарем ИКАО и предоставляются государствам в форме официальных публикаций ИКАО⁴⁵. Эти документы носят рекомендательный характер, однако их вспомогательное значение для толкования и применения норм международного воздушного права, содержащихся, прежде всего, в международных стандартах, может быть настолько велико, что ведомствам гражданской авиации государств – членов ИКАО без соответствующих руководств ИКАО зачастую бывает очень сложно внедрить на национальном уровне принятые международные стандарты. Именно поэтому постоянная работа экспертов и Секретариата ИКАО по изданию и обновлению руководств, циркуляров и инструктивного материала несомненно необходима и очень полезна. Однако следует учитывать, что наполнение всех указанных документов ИКАО все более существенными положениями за счет упрощения международных стандартов может иметь весьма негативные последствия для интересов государств, поскольку данные документы ИКАО утверждаются только ее Генеральным секретарем без какого-либо участия государств-членов.

³⁹ См.: ICAO: Publications Regulations. 2020. URL: <https://store.icao.int/en/icao-publications-regulations-doc-7231> (accessed 12.09.2020).

⁴⁰ ICAO: Civil/Military Cooperation in Air Traffic Management. 2011. URL: https://www.icao.int/apac/meetings/2012_cmc/cir330_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁴¹ ICAO: Aircraft Tracking Implementation Guidelines. 2017. URL: https://www.ifalda.org/wp-content/uploads/2018/10/ICAO-Cir347_en.pdf (accessed 12.09.2020).

⁴² ICAO: Guidance on the Balanced Approach to Aircraft Noise Management. 2008. URL: https://www.bazl.admin.ch/dam/bazl/it/dokumente/Fachleute/Flugplaetze/ICAO/icao_doc_9829_guidanceonthebalancedapproachtoaircraftnoisemanage.pdf.download.pdf/icao_doc_9829_guidanceonthebalancedapproachtoaircraftnoisemanage.pdf (accessed 12.09.2020).

⁴³ ICAO: Guidance on Aircraft Emission Charges Related to Local Air Quality. 2007. URL: https://global.ihs.com/doc_detail.cfm?&input_search_filter=ICAO&item_s_key=00502433&item_key_date=921231&input_doc_number=9884&input_doc_title=&org_code=ICAO (accessed 12.09.2020).

⁴⁴ Взлет. Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19. 2020. Доступ: <https://www.icao.int/Security/COVID-19/EBandSL/067r.pdf> (дата обращения: 12.09.2020).

⁴⁵ Например, ввиду большого значения, Инструктивный материал по осуществлению воздушных перевозок во время кризиса общественного здравоохранения, вызванного COVID-19, был утвержден Советом ИКАО.

9. Вспомогательные документы ИКАО, касающиеся системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (КОРСИА)

Вспомогательные документы ИКАО, касающиеся Системы компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации (далее – КОРСИА⁴⁶), появились с принятием Советом ИКАО 27 июня 2018 г. тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции. Этот документ содержит международные стандарты и рекомендуемую практику КОРСИА⁴⁷. КОРСИА, направленная на реализацию стратегической цели ИКАО – защиту окружающей среды от вредного воздействия авиации – представляет собой глобальную систему экономического стимулирования сокращения выбросов углерода, а сами положения тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции регулируют вопросы мониторинга, отчетности и верификации выбросов углерода эксплуатантами самолетов, порядок расчета и погашения их компенсационных обязательств в связи с этими выбросами⁴⁸.

Так же, как инструктивные материалы и руководства ИКАО, вспомогательные документы КОРСИА не являются юридически обязательными для государств, но при этом их отличают следующие особенности:

- полный перечень, состоящий из четырнадцати вспомогательных документов КОРСИА, прямо предусмотрен в томе IV Приложения 16 к Чикагской конвенции (например, Критерии устойчивости для видов авиационного топлива, отвечающего условиям КОРСИА; Методика расчета фактических значений эмиссии в течение жизненного цикла; Критерии приемлемости единиц эмиссии и т. д.)⁴⁹;

- вспомогательные документы КОРСИА и изменения к ним утверждаются

Советом ИКАО, а не ее Генеральным секретарем;

- несмотря на рекомендательный характер, вспомогательные документы имеют важное

значение для реализации КОРСИА, на что прямо указано в томе IV Приложения 16 к Чикагской конвенции⁵⁰;

- кроме того, многие международные стандарты тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции сформулированы таким образом, что их применение государствами-членами ИКАО практически невозможно без использования вспомогательных документов КОРСИА.

Вышеизложенные особенности вспомогательных документов КОРСИА, с одной стороны, как бы «приподнимают» их статус по сравнению с другими рекомендательными документами ИКАО. Однако, с другой стороны, сохранение столь важных и, даже незаменимых для реализации КОРСИА положений вспомогательных документов в качестве рекомендательных и невозможность их включения непосредственно в международные стандарты тома IV Приложения 16 к Чикагской конвенции во многом связаны, по нашему мнению, с тем, что разработка и принятие КОРСИА в рамках ИКАО проходили в условиях довольно серьезных разногласий между экономически развитыми и развивающимися странами по поводу применения рыночных мер, сокращающих выбросы углерода международной гражданской авиацией. В этих условиях на сегодняшний день вряд ли удалось бы добиться согласования волею государств – членом ИКАО относительно признания рассматриваемых положений в качестве норм международного воздушного права. Вместе с тем, ввиду большого значения вспомогательных документов КОРСИА для внедрения всей этой системы, Совет ИКАО все же принял решение об особом порядке их утверждения и изменения.

10. Выводы

В целом можно отметить, что существующие сегодня процессы образования норм в международном воздушном праве достаточно динамичны и хорошо учитывают современные реалии развития мировой авиации и интересы различ-

⁴⁶ Аббревиатура КОРСИА основана на сокращенном наименовании данной системы на английском языке – Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSA).

⁴⁷ Более подробно о системе и проблемах КОРСИА ИКАО см., например: [Erling 2018:371; Truxal 2017:179– 185].

⁴⁸ Приложение 16 к Конвенции о международной гражданской авиации «Охрана окружающей среды». Том IV. Система компенсации и сокращения выбросов углерода для международной авиации. 2018. Доступ: <https://www.economy.gov.ru/material/file/24780ac67f1c415f5a43a28010442d72/SaRPs.pdf> (дата обращения: 12.09.2020).

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

ных государств. Между тем в последнее время в рамках ИКАО и других международных авиационных организаций стали заметны упрощение и ускорение процессов нормообразования. Происходит это за счет переноса многих существенных положений из обязательных актов в рекомендательные акты и документы либо за счет отстранения государств от участия в этих процессах. Намечившиеся тенденции могут иметь весьма негативные последствия для интересов самих государств, достижения единообразия правил, стандартов и процедур, касающихся деятельности международной гражданской авиации, и в итоге даже создавать угрозу для безопасности полетов во всем мире. Представляется, что Российской Федерации и другим государствам, уча-

ствующим в работе международных авиационных организаций, важно принимать во внимание указанные тенденции и связанные с ними риски. В частности, с целью учета интересов и особенностей отечественной гражданской авиации и авиационной промышленности крайне важно активное участие российских экспертов в работе не только Ассамблеи и Совета, но и других специализированных органов ИКАО (группы экспертов, исследовательские группы Секретариата ИКАО, специализированные аэронавигационные совещания и т. п.), в рамках которых, наряду с международными стандартами ИКАО, вырабатываются многочисленные акты и документы, носящие рекомендательный характер.

Список литературы

1. Баталов А.А. 2020. Источники международного воздушного права: актуальные вопросы теории и практики. – *Московский журнал международного права*. № 3. С. 64-90. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-3-64-90>.
2. Бордунов В.Д. 1989. *Правовой механизм деятельности международных авиационных организаций*. М.: Наука. 168 с.
3. Вельяминов Г.М. 2015. *Международное право: опыты*. М.: Статут. 1006 с.
4. *Курс международного права*. В 7 т. Т. 1. Под ред. Р.А. Мюллерсона, Г.И. Тункина. М.: Наука. 1989. 360 с.
5. Лукашук И.И. 1997. *Нормы международного права в международной нормативной системе*. М.: Издательство «Спарк». 322 с.
6. *Международное воздушное право*. В 2 кн. Кн. 1. Под ред. А.Н. Мовчана. 1980. М.: Наука. 352 с.
7. Мильде М. 2017. *Международное воздушное право и ИКАО*. СПб.: Институт АЕРОHELP. 451 с.
8. *Общая теория государства и права*. В 2 т. Том 2. Под ред. М.Н. Марченко. 1998. М.: Зерцало. 640 с.
9. Тункин Г.И. 2000. *Теория международного права*. М.: Зерцало. 416 с.
10. Черниченко С.В. 2014. *Контуры международного права*. Общие вопросы. М.: Научная книга. 592 с.
11. Шибяева Е.А. 1986. *Право международных организаций: Вопросы теории*. М.: Международные отношения. 160 с.
12. Abeyratne R. 2016. *Rulemaking in Air Transport: A Deconstructive Analysis*. Switzerland: Springer International Publishing. 252 p. DOI 10.1007/978-3-319-44657-8
13. Antwerpen N. van. 2008. *Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. The Netherlands: Kluwer Law International. 276 p.
14. *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.
15. Dempsey P.S. 2008. *Public International Air Law*. Montreal: Centre for Research in Air and Space Law. 878 p.
16. Erling U.M. 2018. How to Reconcile the European Union Emissions Trading System (EU ETS) for Aviation with the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)? – *Air and Space Law*. Vol. 43, Issue 4/5 . P. 371–386.
17. Hagemann R., Huddleston Skees J., Thierer A. 2018. Soft Law for Hard Problems: The Governance of Emerging Technologies in an Uncertain Future. – *Colorado Technology Law Journal*. Vol. 17. Issue 1. P. 37–130.
18. Huang J. 2009. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. The Netherlands: Kluwer Law International. 256 p.
19. Jae Woon Lee. 2016. *Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies*. The Netherlands: Eleven International Publishing. 351 p.
20. Mendes de Leon P. 2017. *Introduction to Air Law*. 10th ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 576 p.
21. Ratajczyk M. 2015. *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety Through Regional Cooperation*. The Netherlands: Kluwer Law International. 352 p.
22. Shaw M.N. 2008. *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press. 1709 p.
23. Thirlway H. 2014. *The Sources of International Law*. Oxford: Oxford University Press. 304 p.
24. Truxal S. 2017. *Economic and Environmental Regulation of International Aviation: From International to Global Governance*. New York: Routledge. 222 p.
25. Weber L. 2017. *International Civil Aviation Organization (ICAO)*. 3rd ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 212 p.

References

1. Abeyratne R. *Rulemaking in Air Transport: A Deconstructive Analysis*. Switzerland: Springer International Publishing. 2016. 252 p. DOI 10.1007/978-3-319-44657-8
2. Antwerpen N. van. *Cross-Border Provision of Air Navigation Services with Specific Reference to Europe. Safeguarding Transparent Lines of Responsibility and Liability*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2008. 276 p.
3. Batalov A.A. *Istochniki mezhdunarodnogo vozdušno-*

- go prava: aktual'nye voprosy teorii i praktiki [The Sources of International Air Law: current issues of theory and practice]. – *Moscow Journal of International Law*. 2020. No. 3. P. 64-90. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-3-64-90>.
4. *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.
 5. Bordunov V.D. *Pravovoi mekhanizm deyatel'nosti mezh-dunarodnykh aviatsionnykh organizatsii* [Legal mechanism of activities of international aviation organizations]. Moscow: Nauka Publ. 1989. 168 p. (In Russ.)
 6. Chernichenko S.V. *Kontury mezhdunarodnogo prava. Obshchie voprosy* [International Law Contours]. Moscow: Nauchnaya kniga Publ. 2014. 592 p. (In Russ.)
 7. Dempsey P.S. *Public International Air Law*. Montreal: Centre for Research in Air and Space Law. 2008. 878 p.
 8. Erling U.M.. How to Reconcile the European Union Emissions Trading System (EU ETS) for Aviation with the Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA)? – *Air and Space Law*. 2018. Vol. 43, Issue 4/5. P. 371–386.
 9. Hagemann R., Huddleston Skees J., Thierer A. Soft Law for Hard Problems: The Governance of Emerging Technologies in an Uncertain Future. – *Colorado Technology Law Journal*. 2018. Vol. 17. Issue 1. P. 37–130.
 10. Huang J. *Aviation Safety through the Rule of Law. ICAO's Mechanisms and Practices*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2009. 256 p.
 11. Jae Woon Lee. *Regional Liberalization in International Air Transport. Towards Northeast Asian Open Skies*. The Netherlands: Eleven International Publishing. 2016. 351 p.
 12. *Kurs mezhdunarodnogo prava v 7 tomakh. T. 1: Ponyatie, predmet i sistema mezhdunarodnogo prava*. Otv. red. R.A. Müllerson, G.I. Tunkin [The Course of International Law in 7 volumes. Vol. 1: The Concept, Subject and System of International Law. Ed. by R.A. Müllerson, G.I. Tunkin]. Moscow: Nauka Publ. 1989. 360 p. (In Russ.)
 13. Lukashuk I.I. *Normy mezhdunarodnogo prava v mezhdunarodnoi normativnoi sisteme* [Norms of International Law in the International Normative System]. Moscow: Izdatel'stvo "Spark" Publ. 1997. 322 p. (In Russ.)
 14. Mendes de Leon P. *Introduction to Air Law*. 10th ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 2017. 576 p.
 15. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo. V 2 kn. Kn. 1*. Pod red. A.N. Movchana [International Air Law. In 2 volumes. Vol. 1. Ed. by A.N. Movchan]. Moscow: Nauka Publ. 1980. 352 p. (In Russ.)
 16. Milde M. *International Air Law and ICAO* (Russ. ed.: Milde M. *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo i IKAO*). Saint Petersburg: Institut AEROHELP Publ. 2017. 451 p.)
 17. *Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. V 2 t. Tom 2*. Pod red. M.N. Marchenko [General Theory of State and Law. In 2 volumes. Vol. 2. Ed. by M.N. Marchenko]. Moscow: Zertsalo Publ. 1998. 640 p. (In Russ.)
 18. Ratajczyk M. *Regional Aviation Safety Organizations. Enhancing Air Transport Safety Through Regional Cooperation*. The Netherlands: Kluwer Law International. 2015. 352 p.
 19. Shaw M.N. *International Law*. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2008. 1709 p.
 20. Shibaeva E.A. *Pravo mezhdunarodnykh organizatsii: Voprosy teorii* [Law of International Organizations. Theoretical Issues]. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1986. 160 p. (In Russ.)
 21. Thirlway H. *The Sources of International Law*. Oxford: Oxford University Press. 2014. 304 p.
 22. Truxal S. *Economic and Environmental Regulation of International Aviation: From International to Global Governance*. New York: Routledge. 2017. 222 p.
 23. Tunkin G.I. *Teoriya mezhdunarodnogo prava* [Theory of International Law]. Moscow: Zertsalo Publ. 416 p. (In Russ.)
 24. Vel'yaminov G.M. *Mezhdunarodnoe pravo: opyty* [International Law: experiments]. Moscow: Statut Publ. 2015. 1006 p. (In Russ.)
 25. Weber L. *International Civil Aviation Organization (ICAO)*. 3rd ed. The Netherlands: Kluwer Law International. 2017. 212 p.

Информация об авторе**Александр Александрович Баталов,**

кандидат юридических наук, магистр международного воздушного и космического права (Лейденский университет), Международная организация 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), LL.M. in International Air and Space Law (Leiden University), International Civil Aviation Organization (ICAO)

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

alexatalov2000@mail.ru

ORCID: 0000-0002-9311-9822