

О правовой природе стандартов и рекомендуемой практики ИКАО

Девять из десяти отраслевых специалистов на вопрос о том, нужно ли соблюдать требования стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, ответят утвердительно. Причем категорично. Причем, это в лучшем случае. В худшем случае утвердительный ответ дадут все десять респондентов. Попробуем разобраться, имеются ли достаточные основания для подобной правовой позиции.

Из юридической науки нам известно, что под правом в нормативно-позитивном смысле, понимается совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения. Правовые нормы существуют в определенной системе, предопределенной юридической силой нормативного правового акта, в котором правовая норма содержится. Правовые нормы образуют содержание правового акта, который, в свою очередь, выполняет функцию формы права. Иными словами, правовая норма является первичной структурной единицей нормативного правового акта. Правовая норма, в отличие от иных социальных норм (моральных, религиозных и т.п.), устанавливает правило поведения, которое становится обязательным для неопределенного круга лиц.

В доктрине административного права описаны общие черты, признаки нормативного правового акта, каждый из которых необходим, а все вместе достаточны для того, чтобы нормы содержащиеся в конкретной форме, создавали юридические последствия. Таких признаков шесть,

- *вступает в силу одновременно и действует на территории всей страны;*
- *вступает в силу только после официального опубликования;*
- *принимается только уполномоченным органом государственной власти;*
- *действует в отношении неопределенного круга лиц;*
- *обеспечен силой государственного принуждения;*
- *характеризуется неоднократностью его применения.*

Небольшая теоретическая подготовка нам необходима для того, чтобы на данном этапе условиться и одинаково понимать, что юридические последствия (санкции) возможны только за несоблюдение правила поведения, приведенного в правовой норме.

О стандартах и рекомендуемой практике изначально упоминается в Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной в Чикаго 7 декабря 1944 года (Россия, как государство-продолжатель СССР является участником Чикагской конвенции). Известно, что Чикагская конвенция 1944 года является учредительным документом для Международной организации гражданской авиации (транслитерация – ИКАО) (статьи 44-66 Чикагской конвенции).

Так, в статье 37 Чикагской конвенции сказано, что каждое Договаривающееся государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее.

С этой целью Международная организация гражданской авиации принимает и по мере необходимости время от времени изменяет международные стандарты, рекомендуемую практику и процедуры, касающиеся...

В статье 37 Чикагской конвенции приводится 10 вопросов, от *a)* до *k)*, в развитие которых ИКАО принимаются международные стандарты, рекомендуемая практика и процедуры. Однако, данный перечень является открытым, поскольку могут быть другие вопросы, касающиеся безопасности, регулярности и эффективности аэронавигации, какие время от времени могут оказаться целесообразными.

Из приведенной нормы следует, что обязанным субъектом является государство-участник Чикагской конвенции, а сама обязанность заключается в том, что государство обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации. Акцентируем внимание читателя на обязанности договаривающихся государств «сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия», а не в обязанности соблюдать правила, стандарты и процедуры.

Издание стандартов и рекомендуемой практики относится к обязательным функциям Совета ИКАО. Так, в соответствии со подпунктом *l)* статьи 54 Чикагской конвенции, Совет принимает в соответствии с положениями Главы VI настоящей Конвенции международные стандарты и рекомендуемую практику; для удобства именуется их Приложениями к настоящей Конвенции; и уведомляет все Договаривающиеся государства о принятых мерах.

Из приведенной нормы следует, что издание стандартов и рекомендуемой практики относится к компетенции постоянно-действующего исполнительного органа Международной организации гражданской авиации – Совета ИКАО. Содержатся же данные результаты интеллектуальной деятельности в сборниках, для удобства именуемых Приложениями к Чикагской конвенции. Следовательно, Приложения к Чикагской конвенции не являются приложениями к международному договору, коим является сама Конвенция о международной гражданской авиации. Многие читатели упускают это важное обстоятельство.

Заметим, что определения «стандарт, международный стандарт» и «рекомендуемая практика» нормативно не закреплены, в Чикагской конвенции они не приводятся. Только на Первой сессии Ассамблеи ИКАО, состоявшейся в мае-июне 1947 года, Ассамблея ИКАО приняла следующие определения «стандартов» и «рекомендуемой практики».

«Стандарт» означает любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу или правилам, единообразное применение которого признается необходимым для обеспечения безопасности или регулярности международной аэронавигации и которое Договаривающиеся государства будут соблюдать согласно Конвенции; в случае невозможности соблюдения Стандарта Совету в обязательном порядке направляется уведомление в соответствии со статьей 38 Конвенции. Полным наименованием этого вида технических данных будет «Стандарты ИКАО для воздушной навигации»; общепринятым сокращением – «Стандарты».

«Рекомендуемая практика» означает любое требование к физическим характеристикам, конфигурации, материальной части, техническим характеристикам, персоналу и правилам, единообразное применение которого признается желательным в интересах безопасности, регулярности или эффективности международной аэронавигации и которое Договаривающиеся государства будут стремиться соблюдать в соответствии с Конвенцией. Полным наименованием этого вида технических данных будет «Рекомендуемая практика ИКАО для воздушной навигации»; общепринятым сокращением – «Рекомендуемая практика».

В приведенном значении определения стандартов и рекомендуемой практики содержатся в предисловии всех девятнадцати Приложений к Конвенции о международной гражданской авиации. Читатели обычно акцентируют внимание на том, что стандарт есть требование, единообразное применение которого признается необходимым, в отличие от рекомендуемой практики, применение которой признается желательным.

Не мало важным отличием является также то, что стандарты печатаются прямым светлым шрифтом и сформулированы в виде четкого предписания, правила. В отличие от стандартов, рекомендуемая практика в Приложениях печатается светлым курсивом, представляет собой текст в виде повествования, и вначале перед каждым таким текстом пишется «Рекомендация».

Очевидно, что вводя в оборот определения «Стандарт» и «Рекомендуемая практика», Ассамблея ИКАО превысила компетенцию, данную ей Чикагской конвенцией 1944 года. Подписывая или впоследствии присоединяясь к Конвенции, государства-участники не создают для себя международно-правовой обязанности следовать Стандартам в том смысле, в котором это следует из определения, данного Ассамблеей ИКАО в 1947 году. Договаривающиеся государства все так-же обязаны сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, как это предусмотрено статьей 37 Чикагской конвенции.

Теперь попробуем связать тот небольшой теоретический материал о нормативном правовом акте, который был приведен вначале данной статьи и последующее изложение норм Конвенции. Так, нормативный правовой акт принимается только уполномоченным органом государственной власти. Еще Томас Гоббс, яркий представитель эпохи просвещения в своем произведении «Левиафан» указывал на то, что суверен реализует свою власть на подконтрольной ему территории через свои органы. Применительно к правопорядку Российской Федерации, нормотворческую функцию вправе реализовывать, помимо народа, такие органы государственной власти, как глава государства (Президент РФ, путем издания Указов Президента РФ), законодатель (Федеральное собрание РФ, путем издания Федеральных конституционных законов и Федеральных законов), органы исполнительной власти (Правительство РФ, путем издания Постановлений Правительства РФ; федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входит осуществление нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, путем принятия соответствующих нормативных правовых актов). Совет ИКАО не относится к органам государственной власти суверенного государства, а является исполнительным органом международной межправительственной организации.

Далее, нормативный правовой акт вступает в силу только после его официального опубликования. Данный признак означает, что текст нормативного акта должен быть размещен в официальном СМИ. Для каждого вида нормативного правового акта предусмотрен свой перечень СМИ для официального опубликования. Опубликование обеспечивает возможность всем лицам на данной территории ознакомиться с текстом нормативного акта и уяснить смысл содержащихся в нем правовых норм. Только обеспечив такую возможность государство имеет право требовать соблюдения правил, предусмотренных нормами правового акта. В Российской Федерации официальными печатными органами (СМИ) признаются:

- Собрание законодательства Российской Федерации;
- Российская газета;
- Парламентская газета;
- Портал правовой информации pravo.gov.ru;
- Бюллетень международных договоров Российской Федерации;
- Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.
- Официальные печатные органы федеральных органов исполнительной власти (для опубликования актов, не затрагивающих права и свободы человека и гражданина).

Стандарты и рекомендуемая практика, как мы теперь знаем, содержатся в Приложениях к Чикагской конвенции 1944 года, которые нигде официально не публикуются. Более того, в начале каждого Приложения содержится следующий текст: «Заказы на данное издание направлять по одному из следующих нижеприведенных адресов, вместе с соответствующим денежным переводом (тратта, чек или банковское поручение) в долл. США или в валюте страны, в которой размещается заказ. Заказы с оплатой кредитными карточками ("Виза", "Мастеркард" или "Америкэн экспресс") направлять в адрес Штаб-квартиры ИКАО.». Ниже приводятся адреса и контактные данные различных организаций, где можно приобрести соответствующую публикацию. Иными словами, Приложения к Конвенции о международной гражданской авиации не только официально не публикуются, но и распространяются заинтересованным лицам на возмездной основе.

Следует также иметь в виду, что Приложения к Чикагской конвенции публикуются на шести рабочих языках ИКАО: английской, французском, испанском, русском, китайском и арабском. Требования же большинства современных суверенных правопорядков не допускают официальное опубликование нормативного правового акта на языке, не являющимся государственным. То же правило действует в отношении официального документооборота, судопроизводства и т.п.

Однако, следует обратить внимание на существующий инструментарий, предусматривающий порядок доведения текстов стандартов до государств-участников Чикагской конвенции. Так, в статье 38 Чикагской конвенции сказано, что любое государство, которое сочтет практически затруднительным придерживаться во всех отношениях каких-либо международных стандартов или процедур либо приводить свои собственные правила или практику в полное соответствие с какими-либо международными стандартами или процедурами после изменения последних либо которое сочтет необходимым принять правила или практику, имеющие какое-либо особое отличие от тех правил, которые установлены

международным стандартом, незамедлительно уведомляет Международную организацию гражданской авиации о различиях между его собственной практикой и той, которая установлена международным стандартом. В случае изменения международных стандартов любое государство, которое не внесет соответствующих изменений в свои собственные правила или практику, уведомляет об этом Совет в течение шестидесяти дней после принятия поправки к международному стандарту или указывает меры, которые оно предполагает принять.

Из приведенной нормы следует, что государство вовсе не обязано приводить свое отраслевое законодательство в соответствие со стандартами Совета ИКАО. Международно-правовая обязанность государства состоит в том, что оно должно отреагировать в установленный Конвенцией срок (60 дней после принятия поправки к стандарту) и уведомить Совет ИКАО о существующих различиях в своем правовом порядке по отношению к измененному стандарту. Более того, государство-участник в любой момент может принять правовую норму вопреки стандарту, о чем незамедлительно должно уведомить Совет ИКАО. Заметим также, что речь в цитируемой норме идет исключительно о стандартах, а не о рекомендуемой практике.

Что касается такого признака, как обеспечение его исполнения силой государственного принуждения, то здесь следует обратить внимание на следующее. Существует несколько способов придания стандартам ИКАО юридической силы. Во-первых, в самой Конвенции о международной гражданской авиации может быть об этом сказано. В данном случае юридическая сила международного договора распространяется на соответствующие стандарты. Например, в статье 12 Чикагской конвенции говорится, что над открытым морем действующими являются правила, установленные в соответствии с настоящей Конвенцией. В данном случае Чикагская конвенция распространяет свою юридическую силу на стандарты, содержащиеся в Приложении 2 «Правила полетов», в котором, к слову, содержатся исключительно стандарты и нет рекомендуемой практики. Следовательно, за несоблюдение требований стандартов ИКАО, при выполнении полета в нейтральном воздушном пространстве, эксплуатант должен быть привлечен к ответственности государством регистрации воздушного судна (при использовании эксплуатантом воздушного судна иностранной регистрации, при наличии соглашения о поддержании летной годности между государством регистрации воздушного судна и государством эксплуатации воздушного судна – государством эксплуатации воздушного судна).

Во вторых, национальный нормативный правовой акт может содержать отсылочную к стандартам ИКАО норму. Так, например, пункте 1.11 Приказа Минтранса России от 12.09.2008 №147 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации», говорится, что члены летных экипажей (пилоты, штурманы и бортрадисты), осуществляющие ведение радиотелефонной связи на борту воздушного судна при выполнении международных полетов в воздушном пространстве государств, не использующих при ведении радиотелефонной связи русский язык, проходят контроль знаний общего и авиационного английского языка на соответствие требованиям, установленным в разделе 1.2.9 главы 1 Приложения 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу» к Конвенции о международной гражданской авиации, по результатам которого им присваивается уровень владения языком.

В третьих, стандарт может быть помещен в текст нормативного правового акта суверенного государства. В этом случае правило перестает быть стандартом и превращается в правовую норму, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Ярким примером такой «имплементации» являются Федеральные правила использования воздушного пространства (ФП ИВП), утвержденные Постановлением Правительства от 11.03.2010 №138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации». Многие нормы ФП ИВП представляют собой копирование стандартов ИКАО, содержащихся в Приложении 11 «Обслуживание воздушного движения».

Резюмируя все вышеизложенное, хотим еще раз акцентировать внимание читателя на том, что стандарты ИКАО, и тем более рекомендуемая практика ИКАО, сами по себе никаких обязательных к исполнению правил не содержат. Они являются результатом реализации компетенции Совета Международной организации гражданской авиации и обращены исключительно к государствам-участникам Конвенции о международной гражданской авиации. За исключением тех редких случаев, когда им придается юридическая сила действующими в конкретном государстве источниками права, ни стандарты ИКАО, ни рекомендуемая практика ИКАО за их несоблюдение правовых последствий не влекут. Исключительной прерогативой суверенного государства является принятие решения, руководствуясь своими национальными интересами, приводить в соответствие со стандартом ИКАО свое отраслевое законодательство или нет.