

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

ГРИГОРОВ О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-3.32>

ПЕРШІ МІЖНАРОДНІ ІНСТИТУЦІЇ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

У статті досліджено правові аспекти формування та діяльності перших міжнародних інституцій (органів) у галузі цивільної авіації. Метою статті є дослідження правових особливостей створення міжнародних інституційних механізмів у сфері авіаційного транспорту.

В правовій літературі, насамперед у вітчизняній, фактично відсутні наукові праці, присвячені дослідженню правових аспектів створення й діяльності перших міжнародних авіаційних організацій. Як відомо, Паризька конвенція 1919 р. про повітряну навігацію стала першою міжнародною угодою в історії міжнародного повітряного права, у якій закріплено основні міжнародно-правові стандарти діяльності цивільної авіації. Водночас цей документ передбачав створення спеціального міжнародного органу, а саме Міжнародної комісії з повітряних перевезень (МКПП), до компетенції якого було віднесено низку суттєвих функцій у сфері міжнародно-правового співробітництва держав – членів конвенції. У той же самий період в рамках Іberoамериканської (Мадридської) конвенції 1926 р. була сформована Іberoамериканська аеронавігаційна комісія. Згідно з іншим регіональним міжнародним договором, а саме Панамериканською (Гаванською) конвенцією 1928 р. про комерційну авіацію, функції інституційного органу співпраці держав-учасниць були покладені на Панамериканський союз, створений у рамках домовленостей США та держав Латинської Америки.

Автор проводить всебічний аналіз діяльності Міжнародної комісії з повітряних перевезень (МКПП), а також регіональних авіаційних інституцій, а саме Іberoамериканської аеронавігаційної комісії та Панамериканського союзу, що спрямовано на вдосконалення міжнародно-правових стандартів міжнародних повітряних перевезень. За результатами дослідження автор робить висновок, що створені в рамках перших міжнародних угод міжнародні інститути (органи), попри певні притаманні їм недоліки, не лише суттєво вплинули на розвиток міжнародно-правового регулювання діяльності цивільної авіації, але й стали фактично прообразом створення Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО).

Ключові слова: цивільна авіація, Паризька конвенція 1919 р., Міжнародна комісія з повітряних перевезень, Іberoамериканська аеронавігаційна комісія, Панамериканський союз, міжнародні повітряні перевезення.

Grygorov O. M. The first international institutions in the civil aviation

The article explores the legal aspects of the formation and activities of the first international institutions (bodies) in the civil aviation. The goal is to study the legal features of the creation of international institutional mechanisms in the aviation transport.



In the legal literature, first of all in domestic area, there are no scientific articles devoted to the study of legal aspects of the creation and activity of the first international aviation organizations. It is known that the 1919 Paris Convention on Air Navigation became the first international agreement in the history of the international aviation law, which has set the basic international legal standards for the civil aviation. At the same time, that document envisaged the creation of a special international body, the International Air Transport Commission, which was entrusted with a number of essential functions in the field of international legal cooperation between the participating states of the Convention. During the same period, the Ibero-American Air Navigation Commission was formed within the framework of the 1926 Ibero-American (Madrid) Convention. According to another regional international treaty – the Pan-American (Havana) Convention on Commercial Aviation - the functions of the institutional body of cooperation of the participating states were entrusted to the Pan-American Union created under the agreements concluded between USA and Latin America.

Author conducts a comprehensive analysis of activities of the International Air Transport Commission, as well as of the regional aviation institutions – the Ibero-American Aviation Navigation Commission and the Pan-American Union – aimed at improving the international legal standards for international air services. According to the results of the study, Author concludes that, despite the inherent shortcomings established by the first international agreements, the international institutions (bodies) significantly influenced not only the development of international legal regulation of civil aviation activity, but also became, in essence, a prototype for the creation of the International Civil Aviation Organization (ICAO).

Key words: *Civil Aviation, 1919 Paris Convention, International Air Transport Commission, Ibero-American Air Navigation Commission, Pan-American Union, International Air Transport.*

Вступ. Сьогодні Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО), яка нараховує 193 держави-учасниці, є визнаним лідером у сфері повітряного транспорту. Під час створення цієї універсальної міжнародної організації в ході Чиказької конференції 1944 р. повною мірою було враховано досвід діяльності перших міжнародних авіаційних організацій. Йдеться перш за все про Міжнародну комісію з повітряних перевезень, Ібероамериканську аеронавігаційну комісію та Панамериканський союз, які діяли у 20–40-х рр. минулого століття. В рамках саме цих міжнародних інституцій були закладені основи міжнародного співробітництва з регламентації міжнародних повітряних перевезень та повітряного транспорту. Такі особливості цих організацій, як їх структура, компетенції, порядок прийняття рішень, стали фактично правовим постулатом формування сучасної міжнародної інституційної системи у сфері цивільної авіації.

Дослідженнями особливостей діяльності міжнародних авіаційних інституцій у різний час займалися як іноземні, так і вітчизняні науковці, зокрема А. Ропер, Д. Маккензі, Е.С. Хойт, Дж.П. Хоніг, Дж. Брейтвایت, М. Раскалей, Т.В. Петрова. Водночас залишається низка так званих білих плям у дослідженні історії становлення та розвитку системи міжнародних авіаційних інституцій першої половини ХХ ст., що потребує додаткових досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей діяльності перших міжнародних авіаційних інституцій у міжвоєнний період.

Результати дослідження. На Паризькій мирній конференції 1919 р. ухвалено Конвенцію про повітряну навігацію, тобто перший міжнародний договір універсального характеру у сфері цивільної авіації. Для сприяння, нагляду за реалізацією положень та внесення змін до Паризької конвенції, моніторингу змін у сфері цивільної авіації [1], згідно зі ст. 34 Паризької конвенції [2, с. 173], у 1922 р. була створена Міжнародна комісія з повітряних пересувань (МКПП), що функціонувала під керівництвом Ліги Націй [3, с. 383].



У початковій редакції зазначеного багатостороннього договору МКПП мала була складати з двох представників від кожної з основних держав Антанти – переможниць у Першій світовій війні (США, Франції, Італії та Японії); одного представника Великої Британії та одного від кожного з британських домініонів, Індії та інших договірних держав.

Кожна з п'яти перших із зазначених держав (Велика Британія розглядається в цьому відношенні з її домініонами і Індією як одна держава) мала таку найменшу кількість голосів, що таке число під час помноження на п'ять перевищувало не менше ніж на один голос загальну суму голосів всіх інших договірних держав. Всі інші договірні держави мали по одному голосу [4, с. 168].

У зв'язку з нерівноправністю цих норм по відношенню до інших держав до Паризької конвенції вносили зміни протоколами МКПП 1923 р. [5, с. 128] і 1929 р. (вони набули чинності у 1926 р. та 1929 р. відповідно). В другому з протоколів була закріплена остаточна версія зазначених положень: «Жодна з договірних держав не може мати більш двох представників в Комісії. Кожна держава, представлена в Комісії, має один голос» [6, с. 129].

МКПП вважають попередницею ІКАО, що проявлялося в універсальному характері її діяльності та сприянні розвитку цивільної авіації. Відповідно до ст. 34 Паризької конвенції на МКПП були покладені такі функції:

- 1) отримання пропозицій від будь-якої договірної держави або надсилання їй пропозицій задля зміни положень цієї Конвенції; нотифікація ухвалених змін;
- 2) збір записів реєстрів повітряних суден держав (ці питання врегульовані у ст. 9); видання правил про свідоцтва придатності до польотів (ст. 13); визначення способів використання радіотелеграфних апаратів (ст. 14); збір повідомлень держав-учасниць про їхні аеродроми, призначені для міжнародних польотів (ст. 15); повідомлення державам-учасницям про ухвалені іншими державами-учасницями застереження про каботаж на користь їхніх національних повітряних суден, про застосовані ними заборони, про регулювання перевезення або використання фотографічних апаратів повітряними суднами; про обмеження щодо перевезення предметів; про спеціальні протоколи між окремими державами з питань повітряних сполучень (ст. 16, ст. ст. 27–28, ст. ст. 36–37); розв'язання суперечностей, що стосуються технічних додатків до Конвенції (ст. 37);
- 3) внесення поправок до технічних додатків до Паризької конвенції (додатки “А” – “G”, що стосуються знаків, позивних сигналів, свідоцтв придатності до польотів, журналів повітряних суден, правил руху);
- 4) збір і повідомлення договірним державам будь-якої інформації про міжнародні повітряні пересування;
- 5) збір і повідомлення договірним державам будь-яких відомостей радіотелеграфного, метеорологічного й медичного характеру, необхідних для повітряних пересувань;
- 6) забезпечення згідно з нормами Додатку “F” видання карт для повітряних пересувань;
- 7) надання відгуків з питань, які договірні держави можуть надати на розгляд МКПП.

Правила функціонування Комісії мала ухвалювати сама Комісія. Для надання їй організаційної та технічної допомоги було створено невеликий Секретаріат, тобто постійно діючий орган під керівництвом Генерального секретаря. Для вивчення технічних питань Комісія створила низку підкомісій, що склалися з експертів, призначених представниками держав, а саме Підкомісію з оперативного керівництва та матеріальної допомоги, Підкомісію з юридичних питань, Підкомісію з бездротового зв'язку, Підкомісію з метеорології, Медичну підкомісію та Підкомісію з картографії [4, с. 172].

Проводячи сесії зазвичай 2–3 рази на рік, МКПП займалась переважно проблемами технічного характеру, пов'язаними з цивільною авіацією. Сторонами Паризької конвенції стали 53 держави [7, с. 9], однак такі держави, як США, СРСР, Німеччина, Китай, а також більшість держав Латинської Америки не зробили цього й не брали участь у роботі МКПП. Це значно звузило практичний вплив і роль МКПП, які в територіально-просторовому сенсі поширювались переважно на європейський регіон [8, с. 16].



В рамках функціонування МКПП відбувалося внесення змін до Конвенції, яке могло бути запропоновано договірним державам, якщо розгляд відповідного питання був схвалений 2/3 голосів. Натомість для ухвалення змін до Конвенції була потрібна згода всіх сторін [9, с. 40]. Процедура зміни технічних додатків до Конвенції дещо відрізнялась. Зміни ухвалювались 3/4 голосів держав, представлених на сесії, і 2/3 голосів, які могли би бути подані, якщо б усі держави були представлені на сесії [10, с. 48]. Фактично ці рішення нав'язувались іншим сторонам Паризької конвенції, що було значною мірою причиною неприєднання багатьох держав до цього багатостороннього договору універсального характеру [11, с. 99].

У 1920-х рр. деякі з держав, які не ратифікували Паризьку конвенцію, намагалися укласти альтернативні міжнародні договори регіонального рівня, що передбачали утворення органів, відповідальних за забезпечення виконання відповідних договорів [12, с. 22–23]. Зокрема, на Мадридській конференції 1926 р. підписана Ібероамериканська конвенція з питань аеронавігації [13]. Змістовно вона практично нічим не відрізнялась від Паризької конвенції. В сенсі інституційного забезпечення Ібероамериканська конвенція (ст. 34) передбачала створення постійного органу, що складався з представників держав – членів, а саме Ібероамериканської аеронавігаційної комісії, відмінність якої від МКПП мала полягати в тому, що під час ухвалення рішень кожна держава-член повинна була мати один голос.

До функцій Ібероамериканської аеронавігаційної комісії були віднесені такі:

- звернення до держав – учасниць Конвенції 1926 р. і отримання від них пропозицій щодо доповнення або внесення змін до норм Конвенції;
- прийняття від держав-членів копій документів про реєстрацію та скасування реєстрації повітряних суден, повідомлень про видачу сертифікатів льотної придатності, призначення міжнародних аеродромів, застереження та обмеження на користь зареєстрованих в державі-учасниці комерційних повітряних суден, обмеження з використання фотографічних пристроїв на повітряних суднах, про укладення міжнародних договорів з митних питань;
- встановлення вимог щодо обладнання повітряних суден радіотелеграфічними пристроями;
- внесення змін до додатків до Конвенції 1926 р.;
- збір та надання всім державам-членам звітів, що стосуються міжнародних повітряних перевезень, а також даних радіотелеграфічного, метеорологічного та медичного характеру, що стосуються польотів повітряних суден;
- публікація мап для аеронавігації;
- надання відповідей на запити держав-членів, що стосуються повітряних перевезень.

Серед 21 держави – учасниці Мадридської конференції Конвенцію ратифікували лише 7 держав (Іспанія, Аргентина, Коста-Ріка, Домініканська Республіка, Сальвадор, Мексика та Парагвай), що зумовило те, що Конвенція не набула чинності, а Ібероамериканська аеронавігаційна комісія не була утворена. Це пояснюється відсутністю потреби у Конвенції, яка за своїм змістом дублювала Паризьку конвенцію, недостатньою розвиненістю авіації у відповідний період для повітряних сполучень між державами Іберійського півострова й Латинської Америки, тогочасною політичною нестабільністю в Іспанії та наданням державами Латинської Америки переваги співпраці з державами Північної Америки [14]. Однак правові напрацювання (правові моделі) зі створення спеціального органу в рамках цих конвенцій мали велике практичне значення й були повною мірою враховані під час підготовки Чиказької конференції 1944 р.

У 1928 р. у Гавані 16 держав Північної та Південної Америки уклали Панамериканську конвенцію про комерційну авіацію [15]. Її норми змістовно також практично не відрізнялись від тих, що містились у Паризькій конвенції. Щодо інституційного виміру, то ст. 31 Гаванської конвенції на держави-учасниці було покладено обов'язок співпрацювати під час вжиття заходів регіонального характеру (міжамериканських заходів) щодо збору та поширення метеорологічної інформації (поточної, статистичної та спеціальної);



публікації єдиних аеронавігаційних карт і встановлення єдиної системи сигналів; використання радіотелеграфів у забезпеченні польотів, створення необхідних радіотелеграфічних станцій та дотримання регіональних норм (чинних та тих, що будуть ухвалені в майбутньому) [15, с. 10].

Інституційним механізмом співпраці, передбаченим Гаванською конвенцією, був Панамериканський союз, тобто міжнародна організація, створена у 1890 р. для забезпечення співпраці між США й державами Латинської Америки (до 1910 р. він мав назву «Комерційне бюро американських республік», а з 1937 р. діяв як Постійна американська комісія аеронавігації).

Панамериканський союз мав співпрацювати з урядами держав – учасниць Гаванської конвенції для досягнення бажаної уніфікованості законів та правил у сфері повітряних перевезень (ст. 32). Кожну державу-учасницю було зобов'язано щомісяця подавати до Панамериканського союзу копію всіх документів про реєстрацію та скасування реєстрації повітряних суден, що здійснюють повітряні перевезення між державами-учасницями (ст. 11); повідомляти інші держави-учасниці Конвенції та Панамериканський союз про свої закони та правила (та про зміни до них), які регулюють відносини щодо придатності суден до польотів (ст. 12), про видачу відповідних сертифікатів (ст. 13), про перевезення або використання повітряними суднами, зареєстрованими в інших державах-учасницях, фотографічного обладнання (ст. 16), про призначення аеропортів як міжнародних (ст. 18), застереження та обмеження на користь повітряних суден, зареєстрованих у державі-учасниці, щодо комерційних перевезень пасажирів та вантажів між пунктами на території держави-учасниці та інших оплатних послуг, які надаються виключно на її території (ст. 22) [15, с. 12].

Виконуючи ці завдання, Панамериканський союз передусім сприяв зближенню законодавства держав-членів у сфері цивільної авіації, збирав і поширював між ними технічну інформацію, яка стосувалась цивільної авіації.

Крім того, у 1937 р. держави Панамериканського союзу утворили Постійну американську комісію з аеронавігації, завданнями якої були уніфікація та кодифікація міжнародного публічного та приватного повітряного права, а також координація заходів, спрямованих на задоволення спільних інтересів держав у технічних аспектах, які стосувались повітряних суден, пілотів, повітряних ліній, засобів забезпечення польотів, аеропортів [16, с. 313–314]. Вона функціонувала до утворення ІКАО у 1947 р.

Висновки. Отже, відповідно до Паризької конвенції, у 1922 р. була створена міжурядова універсальна Міжнародна комісія з повітряних пересувань (МКПП), яка виконувала функції забезпечення застосування та адаптації Паризької конвенції до нових умов шляхом пропонування договірним державам змін до конвенційних норм, зумовлених розвитком міжнародної повітряної навігації; функції представницького органу, який мав пристосовувати технічні додатки до Паризької конвенції до вимог повітряного руху; органу з вирішення спорів між договірними державами щодо технічних додатків; консультативного органу, який висловлював свою позицію з питань, які держави могли винести на розгляд Ліги Націй; органу, що збирав та поширював інформацію, необхідну для польотів повітряних суден у міжвоєнний період.

Не менш важливими для формування сучасного інституційного механізму у сфері цивільної авіації стала правова модель формування Ібероамериканської аеронавігаційної комісії та досвід діяльності Панамериканського союзу (з 1937 р. – Постійної американської комісії аеронавігації) щодо уніфікації та кодифікації різних аспектів міжнародного повітряного права.

Список використаних джерел:

1. ICAO (EUR/NAT). History: The beginning. International Civil Aviation Organization. URL: https://www.icao.int/EURNAT/Pages/HISTORY/history_1910.aspx.
2. Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation. Signed At Paris, October 13, 1919. *League of Nations Treaty Series*. 1922. No. 297. P. 173.



3. International Commission for Air Navigation. *International Organization*. 1947. Vol. 1. Issue 2. P. 383–384. P. 383.
4. Roper A. The Organization and Program of the International Commission for Air Navigation (C.I.N.A.). *Journal of Air Law and Commerce*. 1932. Vol. 3. Issue 2. Article 2. P. 167–179.
5. Protocol 1923 to the Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation. *American Journal of International Law*. Vol. 28, No. 3, Supplement: Official Documents. July 1934. P. 125–129.
6. Protocol 1929 to the Convention Relating to the Regulation of Aerial Navigation. *American Journal of International Law*. 1934. Vol. 28. No. 3. Supplement : Official Documents. July. P. 125–129.
7. Objective study on the internationalization of civil aviation and on any other measure calculated to prevent the signatory States from utilizing civil aviation for military purposes. *League of Nations*. Conf. D./C.A. 9. Geneva, April 15th, 1932. P. 9.
8. MacKenzie D. ICAO: A History of the International Civil Aviation Organization. *University of Toronto Press*. 2010. P. 16.
9. Hoyt E.C. The Unanimity Rule in the Revision of Treaties a Re-Examination. *Springer Science & Business Media*. 2012. P. 40.
10. Honig J.P. *The Legal Status of Aircraft*. Springer. 2012. 218 p.
11. Петрова Т.В. История международного воздушного права. Становление (период до 1939 года). *Научный вестник МГТУ ГА*. 2011. № 170. С. 98–102.
12. Раскалей М.В. Деякі аспекти багатостороннього регулювання відносин у повітряній галузі. *Віче*. 2010. № 14. С. 21–24.
13. Convenio iberoamericano de navegación aérea. *Poder Ejecutivo Federal. Estados Unidos Mexicanos*. México. 1929. 42 p.
14. 1926: The Ibero-American Convention. *The Postal History of ICAO*. ICAO. URL: https://www.icao.int/secretariat/PostalHistory/1926_the_Ibero_american_convention.htm.
15. Convention Commercial Aviation (Inter-American), signed at Havana February 20, 1928. *The Department of State*. 1928. 12 p.
16. Bulletin of the Pan American Union. 1940. Vol. 74. P. 313–314.

