

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.1.12>**О. М. Григоров**

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права
Навчально-наукового інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

РОЛЬ ООН І ІКАО В КООРДИНАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

У статті проводиться дослідження ролі ООН у формуванні загально визнаних принципів міжнародного співробітництва держав-членів організації у сфері боротьби з актами незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, які підривають довіру до цього найсучаснішого виду міжнародного транспорту. Проаналізовано правову еволюцію поняття «повітряне піратство» в резолюціях ГА ООН впродовж 60–70-х рр. минулого століття, особливості розробки загальних підходів до правової регламентації запобігання усіх видів незаконного втручання у керування цивільним літаком, захоплення цивільного повітряного судна, насильницької зміни курсу цивільних літаків у польоті, тощо. Автор досліджує особливості тогочасної діяльності Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) та її органів – Асамблеї, Ради, Юридичного комітету ІКАО – щодо вироблення узгодженої позиції держав-учасниць стосовно криміналізації правопорушень у сфері міжнародного повітряного транспорту. Особливу увагу приділено правовим аспектам обговорення та розробки державами-учасницями ІКАО проектів Токійської конвенції 1963 р. про правопорушення і деякі інші акти на борту повітряного судна та Гаазької конвенції 1971 р. про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації у ХХ ст. Аналізується також правотворча діяльність ІКАО та її органів після подій 11 вересня 2001 р, в рамках якої було проведено «ревізію» міжнародно-правових актів, діючих в рамках інституту безпеки цивільної авіації і за результатами прийнято так званий «пекінський» блок міжнародних конвенцій, які регламентують сучасне міжнародне співробітництво із забезпечення захисту цивільної авіації від незаконного втручання. Зроблено висновок щодо універсальної координаційної ролі ООН та ІКАО в процесі розробки конвенцій, які на сучасному етапі визначають міжнародно-правовий інструментарій забезпечення безпеки цивільної авіації.

Ключові слова: резолюції ГА ООН, повітряне піратство, акти незаконного втручання в діяльність цивільної авіації, інститут безпеки цивільної авіації, криміналізація злочинів у сфері цивільної авіації

Постановка проблеми. З самого початку формування та розвитку міжнародно-правових засад функціонування цивільної авіації питання безпеки міжнародних повітряних перевезень знаходилися в центрі уваги. На превеликий жаль, прийняття Паризької конвенції 1919 р. про повітряну навігацію та Чиказької конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію не вирішило проблемних питань забезпечення безпеки повітряного транспорту. Провідну роль у розробці загально-правових

підходів до вирішення цієї проблеми відіграла ООН, як загально визнана універсальна міжнародна організація, до компетенції якої належать питання прогресивного і стабільного розвитку світового співтовариства. Тому дослідження положень резолюцій ГА ООН і резолюцій Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) має важливе значення для розуміння основних міжнародно-правових моделей, які сьогодні утворюють підґрунтя сучасного інституту безпеки цивільної авіації.

Аналіз основних досліджень і публікацій.

Проблематика міжнародно-правового забезпечення захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання в її діяльність у різні часи була предметом досліджень таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В.І. Рижий, О. Маловацький, А.В. Філіпов, Н.В. Камінська, М.О. Акімов, Ю.М. Колосов, Ю.Н. Малєєв, А.С. Конюхова та ін. Водночас, поява в ХХ ст. нових різновидів актів незаконного втручання в діяльність цивільної авіації з потенційним використанням інформаційних технологій та зброї масового знищення свідчить про актуальність і необхідність розробки нових, сучасних міжнародно-правових стандартів боротьби з актами незаконного втручання.

Мета статті – дослідити основні особливості діяльності ООН та Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) з розробки міжнародно-правових стандартів, спрямованих на захист цивільної авіації від актів незаконного втручання в її діяльність.

Виклад основного матеріалу. Як стверджують деякі автори, перші фактично підтвержені захоплення і викрадення пасажирських літаків відбулися у Південній Америці. У 1930 р. перуанські революціонери захопили літак і під час польоту розкидали листівки із закликами до повалення диктатури. В іншому випадку у 1931 р. група перуанських військовослужбовців-повстанців, яких переслідували урядові війська, захопила на аеродромі в Арекіпа літак «Фоккер Драймотор» і змусила пілота летіти до Чилі, де літак і його екіпаж були звільнені. У 1947 р. сталося перше після війни викрадення, а протягом наступних 15 років «повітряне піратство» набирало обертів [74].

На XXIV сесії ГА ООН 3.10.1969 р. постійні представники Австрії, Аргентини, Бельгії, Бразилії, Домініканської Республіки та низки інших держав звернулися з листом на ім'я Генерального секретаря ООН, у якому було викладене прохання про включення у порядок денний XXIV сесії ГА ООН пункту під назвою «Повітряне піратство» як важливе й термінове питання. Пізніше цей пункт перейменували наступним чином: «Насильницька зміна курсу цивільних літаків у польоті». Також на засіданні Шостого комітету в ході XXIV сесії ГА ООН була висловлена пропозиція про включення проблеми «повітряного піратства» до програми Комісії ООН з міжнародного права. Зміна пункту викликана тим фактом, що більшість фахівців у галузі міжнародного повітряного права не сприйняли

термін «повітряне піратство», закріплений у ст. 15 Женевської конвенції 1958 р. про відкрите море [2, с. 11].

Крім того, 12.12.1969 р. була ухвалена резолюція ГА ООН 2551 (XXIV), яка містить заклик до усіх держав ужити заходів для того, щоб їх національні законодавства передбачили заходи проти усіх видів незаконного втручання у керування літаками за допомогою сили або погрози її застосування, включно покарання осіб, які здійснюють такі дії. Резолюція також закликала держави надати підтримку Міжнародній організації цивільної авіації (ІКАО) у справі підготовки й ухвалення конвенції, що передбачає покарання осіб, здійснюючих викрадення літаків [3].

На жаль, ця резолюція не отримала одногосного схвалення, тому що низка держав наполягала на включенні до неї пункту про те, що положення резолюції не торкаються визнаних у міжнародному плані прав та обов'язків держав у справі надання окремим особам притулку. Відповідне формулювання було внесено у доповідь Шостого комітету на ГА ООН, який розробляв текст відповідної резолюції. В той же час резолюція 2551 по суті вирішила долю Токійської конвенції про злочини та деякі інші дії, скоєні на борту повітряного судна 1963 року, яка набула чинності 4.12.1969 р.

У свою чергу РБ ООН 9.09.1970 р. в рамках одногогосно ухвалені Резолюції 286 висловила стурбованість з приводу того, що випадки насильницького викрадення цивільних літаків продовжували частішати, і закликав «негайно звільнити усіх без виключення пасажирів й членів екіпажу, затриманих в результаті викрадення літаків та іншого втручання у міжнародні повітряні польоти» [4].

Наступна сесія ГА ООН 25.11.1970 р. прийняла Резолюцію 2645 (XXV), у якій висловлювалася серйозна стурбованість щодо актів захоплення літаків у повітрі та інших видів злочинного втручання у польоті цивільної авіації. ГА ООН засудила «без будь-яких винятків усякі акти захоплення літаків у польоті чи інше втручання у польоті цивільної авіації, будь вони внутрішні чи міжнародні за місцем вильоту». Державам пропонувалося вжити усі належні заходи для недопущення здійснення чи для придушення таких актів та передбачити судове переслідування й покарання винних у їх скоєнні [5]. Важливо, що Резолюція також закликала усі держави надати всебічну підтримку ІКАО у напрямку розробки й координації заходів

боротьби з актами незаконного втручання у діяльність цивільної авіації.

Аналогічні положення містяться у Рішенні РБ ООН S/10705 від 20.06.1972 р., в якому держави закликалися, серед іншого, до розширення й активізації спільних міжнародних зусиль й заходів відповідно до зобов'язань згідно з Статутом ООН з метою забезпечення максимальної безпеки й надійності міжнародної цивільної авіації [6].

У 1976-1977 рр. ГА ООН була змушена знову звернутися до питання забезпечення захисту цивільної авіації від АНВ. У рішеннях РБ ООН, а також у резолюції ГА ООН від 4.11.1977 р. особливо підкреслювалося, що будь-які спільні чи «індивідуальні» заходи боротьби, які вживають держави, повинні відповідати принципам й цілям Статуту ООН, резолюціям ООН, деклараціям й конвенціям, і повинні здійснювати без шкоди суверенітету чи територіальній цілісності будь-якої держави у співробітництві з ООН та ІКАО. Причиною стала одностороння акція Ізраїлю в угандійському аеропорту Ентеббе, пов'язана зі звільненням заручників, захоплених терористами на борту судна авіакомпанії «Ер Франс» 27.07.1976 р.

Першим кроком міжнародно-правової регламентації боротьби з АНВ у діяльність цивільної авіації по лінії ІКАО була розробка Конвенції про правопорушення й деякі інші акти, вчинені на борту повітряного судна, підписаної у 1963 р. в Токіо. В 1969 р. Юридичний комітет ІКАО створив спеціальний підкомітет у складі 13 представників (в подальшому – Комітет з незаконного втручання), який у тому ж році прийняв рішення про підготовку спеціальної міжнародної угоди з боротьби з викраденням повітряних суден. У лютому-березні 1970 р. проект майбутньої конвенції був переданий на розгляд сесії Юридичного комітету ІКАО.

Влітку 1970 р. у Монреалі за клопотанням низки держав була скликана XVII (надзвичайна) сесія ІКАО, в рамках якої було обговорено питання про забезпечення безпеки цивільної авіації шляхом запобігання здійсненню нових злочинних дій, які можуть загрожувати безпеці повітряного польоту та шляхом карного переслідування карних осіб. Було також прийнято рішення скликати міжнародну конференцію для розробки шляхів міжнародно-правової боротьби з захопленням повітряних суден, визнавши тим самим необхідність широкого міжнародного співробітництва в інтересах безпеки міжнародного цивільного повітряного транспорту [7].

Рішення Асамблеї ІКАО до певної міри визначили позиції держав на Гаазькій дипломатичній конференції, яка проходила у грудні 1970 р. в Гаазі (Нідерланди) за участю делегацій з 76 держав і завершилась ухваленням Гаазької конвенції 1970 р. про боротьбу з незаконними захопленнями повітряних суден (набула чинності 23.03.1973 р.).

У подальшому Юридичний комітет ІКАО у своїх резолюціях, наприклад у Резолюції А-17-7, підкреслював необхідність уточнення існуючих правил видачі злочинців, для того щоб напади на міжнародну цивільну авіацію, які мають кримінальний характер, розглядалися як дії, за здійснення яких винуваті підлягали б видачі. Причому, як ми бачимо, виникала проблема так званої «конкуруючої юрисдикції», тому що не вказувалася держава, яка може в першу чергу претендувати на видачу їй злочинця.

В ході чергової XVIII сесії Асамблеї ІКАО, були ухвалені дві важливі резолюції Асамблеї. Перша з них, Резолюція А-18-9, закликала держави до участі у роботі майбутньої дипломатичної конференції у Монреалі з розроблення конвенції про акти незаконного втручання у діяльність цивільної авіації, інших ніж незаконне захоплення, на основі проекту, який був підготовлений до того часу Юридичним комітетом ІКАО. Друга – Резолюція А-18-10, як і ухвалені Радою ІКАО у 1969 р. резолюції А-17-10, А-17-12, А-17-15, стосувалася посилення національних заходів з боротьби з АНВ у діяльність цивільної авіації. Тим самим виключалося виникнення можливих суперечностей між рекомендаціями Додатку 9 до Чиказької конвенції 1944 р. і національними правилами про ретельніший огляд пасажирів на повітряному транспорті, про особливі заходи стосовно безпеки аеропортів.

У Монреалі з 8 по 23 вересня 1971 р. у приміщеннях штаб-квартири ІКАО відбулася дипломатична конференція, що закінчилась підписанням Конвенції 1971 р. про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації (набула чинності 26.01.1973 р.).

У 1972 р. Рада ІКАО прийняла резолюцію, яка передбачає так звані «спільні дії» в рамках ІКАО. Після цього Данія, Фінляндія, Норвегія і Швеція розробили проект конвенції «Про санкції проти держав, які не вживають відповідні заходи з боротьби з АНВ у діяльність цивільної авіації». Цей проект надалі розглядався на дипломатичній конференції у Римі в 1973 р. на

надзвичайній 20-й сесії Асамблеї ІКАО, але не отримав підтримку. Паралельно важливі ініціативи СРСР в ІКАО були спрямовані на включення до положень Гаазької та Монреальської конвенцій принципу «переважної юрисдикції» держави реєстрації повітряного судна. Радянський проект протоколу до Гаазької конвенції, який передбачав обов'язкову видачу злочинця державі реєстрації повітряного судна, за винятком тих випадків, коли злочинець є громадянином тієї держави, на території якої він опинився, був винесений на розгляд сесії підкомітету Юридичного комітету ІКАО у 1972 р. та сесії Юридичного комітету у 1973 р. Хоча цей проект і не був ухвалений, деякі його положення були враховані в Резолюції 22-ї сесії ІКАО у 1972 р.

Наступним важливим кроком у розвитку інституту безпеки цивільної авіації стало ухвалення в ході Міжнародної конференції з повітряного права, яка відбулася в Монреалі у лютому 1988 р., Додаткового протоколу про боротьбу з незаконними актами насилля в аеропортах, які обслуговують міжнародну цивільну авіацію до Монреальської конвенції (набула чинності 06.08.1989 р.).

Подальший прогрес у міжнародно-правовому регулюванні був спричинений необхідністю реакції на нові виклики, зумовлені використанням цивільної авіації як засобу для вчинення терористичних актів. Події 11 вересня 2001 р., які шокували увесь світ, стали «каталізатором ревізії» інституту безпеки цивільної авіації, що склався у другій половині ХХ століття. Ухвалення Декларації про невідповідне використання цивільної авіації у якості зброї знищення та про інші терористичні акти, що зачіпають цивільну авіацію (Резолюція А33-1) на 33-й сесії Асамблеї ІКАО у жовтні 2001 р., стало відправним пунктом багаторічної кропіткої роботи з удосконалення правових засобів боротьби проти незаконного втручання у діяльність цивільної авіації. Також задля виконання рішень Конференції з авіаційної безпеки на рівні міністрів, що відбулася у лютому 2002 р., Радою ІКАО був розроблений і ухвалений План дій ІКАО в галузі авіаційної безпеки.

Крім того, на підставі досліджень Секретаріату була підготовлена спеціальна доповідь, присвячена правовому аналізу практики застосування державами-членами ІКАО п'яти діючих конвенцій (включаючи Конвенцію про маркування пластичних вибухових речовин з метою їх виявлення 1991 р.), які регламентують правові засоби боротьби з АНВ у діяльність цивільної

авіації, а також рекомендаціям щодо усунення існуючих правових прогалин, таким як боротьба з новими загрозами безпеці цивільної авіації.

Рада ІКАО 7.12.2001 р. прийняла поправку 10 до Додатка 17 до Чиказької конвенції «Безпека. Захист міжнародної цивільної авіації від актів незаконного втручання», яка містить Стандарти та рекомендовану практику (САРП), спрямовані на забезпечення авіаційної безпеки цивільної авіації. Дана поправка стала застосовуватись з 1.07.2002 р. До Додатку 17 були включені положення з усіх технічних вимог з інших додатків і відповідних правил, що відносяться до даного питання у документах PANS («Правила аеронавігаційного обслуговування. Правила польотів та обслуговування повітряного руху» і «Правила аеронавігаційного обслуговування. Здійснення польотів повітряних суден»). У підсумку, в одному документі були об'єднані всі САРП і правила, які відносяться до питання безпеки. Водночас, зауважимо, що при цьому лише у восьмій редакції Додатку 17 до Чиказької конвенції 1944 р. з'явилось визначення та перелік актів незаконного втручання, які розуміються як акти або спроби вчинення актів, що створюють загрозу безпеці цивільної авіації та повітряного транспорту [8, с. 12].

Не меш важливу роль відіграли результати опитування держав-членів ІКАО, ініційованого Радою ІКАО в рамках 173-ої сесії у грудні 2004 р. Величезна підтримка з боку держав-членів ІКАО дозволила Раді ІКАО на своїй наступній спеціальній сесії у листопаді 2005 р. ухвалити рішення про створення спеціальної дослідницької групи у складі Секретаріату для підготовки правового дослідження, присвяченого проблемам боротьби з новими й виникаючими загрозами у галузі цивільної авіації.

Результатом плідної роботи дослідницької групи стала спеціальна доповідь, представлена на 180-ій сесії Ради ІКАО у березні 2007 р. Зокрема дослідницька група рекомендувала розширити перелік протизаконних дій, які можуть кваліфікуватися як АНВ у діяльність цивільної авіації. Йшлося насамперед про криміналізацію незалежно від мотиву наступних протизаконних дій: а) використання цивільних повітряних суден у якості зброї; б) використання цивільних повітряних суден для незаконного поширення біологічних, хімічних й ядерних речовин; в) напад на цивільну авіацію з використанням біологічних, хімічних й ядерних речовин; г) дії з організації та/або керівництва здійсненням злочинів, передбачених діючими конвенціями; д) свідоме

сприяння скоєнню злочинів. Крім того, були, зокрема, розглянуті питання поширювального трактування юрисдикції держав стосовно АНВ, а також необхідність розробки правових моделей, запобігаючи недисциплінованій поведінці пасажирів на борту повітряного судна [9].

Виходячи з рекомендацій дослідницької групи Рада ІКАО на 10-му засіданні в ході 180-ої сесії 7.03.2007 р. приймає рішення про створення Спеціального підкомітету Юридичного комітету. Результатом діяльності Спеціального підкомітету стала підготовка двох проектів для внесення поправок до Конвенції про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден 1970 р. й Конвенції про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки цивільної авіації 1971 р., з метою захисту цивільної авіації від нових і майбутніх загроз. У подальшому у вересні 2009 р. Юридичний комітет під час своєї 34-ої сесії схвалив ці проекти, а Рада ІКАО своїм рішенням на 60-му засіданні в ході 188-ої сесії дала згоду на проведення у 2010 р. у Пекіні (Китай) дипломатичної конференції для завершення роботи над даними проектами та їхнім ухваленням, яка ознаменувала новий сучасний етап оновлення міжнародно-правової бази сучасного інституту безпеки цивільної авіації.

Висновки. Таким чином, наростаюча трагічна статистика злочинів у сфері міжнародного повітряного транспорту в 50–60-х рр. минулого століття вимагала зусиль всієї світової спільноти. Цілком закономірно, що роль універсальних координаторів міжнародного співробітництва із захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання перейняли ООН та ІКАО. Саме в рамках ООН було досягнуто консенсусу

щодо неприпустимості і криміналізації злочинів, які несуть загрозу стабільності функціонування цивільної авіації. Попри рекомендаційний характер прийнятих в 60–70х рр. ХХ ст. резолюцій ГА ООН стосовно забезпечення безпеки цивільної авіації, закріплені в них міжнародно-правові підходи до боротьби з АНВ в діяльність цивільної авіації стали базовими для розробки і втілення вже в рамках ІКАО низки міжнародних конвенцій, які сьогодні визначають міжнародно-правовий інструментарій забезпечення безпеки цивільної авіації.

Список використаної літератури:

1. Губарев О. Н. Воздушный террор. Хроника преступлений. Москва : Вече, 2006. 313 с.
2. Geneva Conventions on the Law of the Sea (Geneva, 29 April 1958). *United Nations, Treaty Series*. Vol. 450.
3. United Nations General Assembly Resolution 2551 (XXIV). A/RES/2551 (XXIV) (13 December 1969). *United Nations*. 1969. 4 p.
4. United Nations Security Council Resolution 286. *United Nations*. 1970. S/Res/286. 2 p.
5. United Nations General Assembly Resolution 2645 (XXV). *United Nations*. 1970. A/Res/2645. 2 p.
6. Decision of the Security Council on hijacking. S/10705. *United Nations*. 1972. 3 p.
7. The Role of ICAO on Hijacking. *International Civil Aviation Organization*. 1970. A17-WP/24. 4 p.
8. Annex 17 to Chicago Convention. Security. 8th edition. ICAO. 2006. 41 p.
9. Report of the Special Sub-Committee on the Preparation of One or More Instruments Addressing New and Emerging Threats. 180th Session of *International Civil Aviation Organization*. 2007. 24 p.

Grygorov O. M. The role of the UN and ICAO in coordinating cooperation in civil aviation security

The article examines the role of the UN in shaping the generally accepted principles of international cooperation of member states in field of fight against unlawful interference in civil aviation activities that undermine confidence in this most modern type of international transport. The legal evolution of the concept of "air piracy" in the resolutions of the UN General Assembly during the 60–70's of the last century, the features of developing general approaches to legal regulation to prevent all types of illegal interference in civil aircraft control, hijacking of civil aircraft, forcible change of course of civil aircraft in flight, etc. The author examines special features of the then activities of the International Civil Aviation Organization (ICAO) and its bodies – the Assembly, the Council, the ICAO Legal Committee – to develop a coordinated position of member states on the criminalization of offenses in the field of international air transport. Special attention is paid to the legal aspects of the discussion and development by ICAO member states of the draft Tokyo Convention on Offenses and Certain Other Acts on Board Aircraft and the Hague Convention of 1971 The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation. The law-making activities of ICAO and its bodies after the events of September 11, 2001 are analyzed, in which was conducted an inspection of international legal acts operating within the Institute of Civil Aviation Security. As a result, the so-called "Beijing" block of international conventions regulating

modern international cooperation to ensure the protection of civil aviation from illegal interference was adopted. It was concluded that the coordination role of the UN and ICAO in the development of conventions, which at the present stage determine the international legal instruments to ensure the safety of civil aviation.

Key words: *UN General Assembly resolutions, air piracy, acts of illegal interference in the activities of civil aviation, the institute of civil aviation security, criminalization of crimes in the field of civil aviation.*