

УДК 341: 656.71

ПРАВОВОЙ СТАТУС И УПРАВЛЕНИЕ АЭРОПОРТАМИ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ИКАО

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

В статье рассматривается правовой статус аэропортов и служб управления воздушным движением. Роль и правовой статус документов ИКАО. Необходимость внедрения стандартов ИКАО в деятельность аэропортов и аэродромов. Концессионные соглашения в аэропортах.

Ключевые слова: аэропорт, юридическая природа, концессия, правовой статус, собственность.

Аэропорты имеют двойственную правовую природу, так как, с одной стороны, аэропорт – комплекс зданий, сооружений, оборудования, обеспечивающий эксплуатацию воздушных судов, а с другой, – авиатранспортное предприятие.

Правительства государств определяют структуру гражданской авиации в рамках национальных границ и устанавливают порядок собственности и эксплуатации их гражданских аэропортов. Этот порядок может выражаться в различных формах и не всегда какая-либо одна форма будет общей для всех гражданских аэропортов в рамках данных национальных границ.

Правительство может решить сохранить прямой контроль над гражданскими аэропортами, возложив эту ответственность на то или иное правительственное ведомство.

С другой стороны, правительство может:

- учредить с этой целью агентство или свою национальную корпорацию;
- передать ответственность провинциальным или местным органам власти;
- использовать сочетание этих мер в различных аэропортах с учетом конкретных условий и уровня развития авиации данного государства; или
- разрешить городам/населенным пунктам эксплуатировать аэропорты с минимальным правительственным участием.

Вне зависимости от политики государства, под юрисдикцию которого подпадает аэропорт, государство, то есть его национальное правительство, должно неизбежно оставаться ответственным за ряд аспектов деятельности гражданской авиации.

Общий перечень этих аспектов является следующим:

- контроль за развитием структуры национальной системы аэропортов;
- выдача свидетельств аэропортам и персоналу гражданской авиации, разработка законодательных положений, определяющих порядок выдачи свидетельств;
- система УВД государства;
- ведение переговоров о коммерческих правах с другими государствами;
- установление процедур по обеспечению координации между развитием и эксплуатацией аэропортов и развитием примыкающих к аэропортам населенных пунктов во избежание столкновения интересов;
- разработка политики, касающейся воздействия факторов окружающей среды аэропортов на населенные пункты;
- координация деятельности гражданской и военной авиации;
- расследование авиационных происшествий.

Как и при эксплуатации аэропортов, ответственность за обеспечение УВД и связи может принимать различные формы в зависимости от национальной политики в рамках, установленных ИКАО.

Обычно УВД обеспечивает правительство страны, хотя в особых обстоятельствах эта обязанность может быть возложена на аэропорт. Каким бы ни был порядок, крайне необходимо, чтобы между органами УВД и эксплуатационными службами аэропортов поддерживалось тесное сотрудничество, в противном случае это может вызвать последствия в обеспечении безопасности.

Таким образом, к сложному вопросу эксплуатации гражданского аэропорта можно подходить различными путями.

Типичными примерами являются:

- аэропорт принадлежит государству, эксплуатируется им, и диспетчерское обслуживание воздушного движения в нем обеспечивается государственным органом;
- аэропорт находится в собственности местных властей или в частной собственности, обслуживается собственным органом УВД и функционирует в рамках национальной структуры аэропортов и в рамках национальной системы управления воздушным движением;
- аэропорт эксплуатируется национальной корпорацией или местным полномочным органом, систему УВД которого обеспечивает государственное ведомство, учреждение или другая национальная организация.

В мировой практике существуют три основные организационно-правовые формы систем управления воздушным движением, обеспечивающие координацию между гражданскими и военными аэронавигационными службами (органами).

Первая предусматривает создание государством единой системы (службы, организации), обеспечивающей аэронавигационное обслуживание воздушных судов вне зависимости от их принадлежности к видам авиации (гражданской, государственной, экспериментальной). Наиболее типичными примерами таких единых аэронавигационных систем являются службы и организации США, Германии и России.

В Соединенных Штатах Америки управление воздушным движением осуществляет государственная служба, входящая в состав Федеральной авиационной администрации Министерства транспорта США. В штат этой службы входит более 35 000 сотрудников (государственных гражданских служащих), обеспечивающих управление воздушным движением на воздушных трассах, в аэропортовых, диспетчерских и других районах контролируемого воздушного пространства США, а также в районах полетной информации за пределами США, установленных ИКАО.

В Федеративной Республике Германии аэронавигационное обслуживание от имени государства обеспечивает коммерческая организация DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH), подведомственная Министерству транспорта, строительства и городского развития ФРГ. Эта организация финансируется в основном за счет средств, получаемых в качестве платы за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов (германских и иностранных) в соответствии со ст. 15 Чикагской конвенции 1944 г.

В Российской Федерации аэронавигационное обслуживание от имени государства осуществляет Государственная корпорация по организации воздушного движения, имеющая организационно-правовой статус коммерческой организации - федеральное государственное унитарное предприятие. Эта корпорация имеет 15 филиалов, представляющих собой один главный центр, семь зональных, шестьдесят районных и двадцать девять вспомогательных центров управления воздушным движением.

Вышеприведенные примеры не являются исчерпывающими, однако они иллюстрируют некоторые из форм, принятые в различных государствах, а в рамках единых национальных границ могут существовать несколько систем.

Порядок создания и ликвидации авиапредприятий, а также организационная форма, в которой авиапредприятие осуществляет свою деятельность, определяются национальным законодательством.

В странах англо-американского права авиапредприятие учреждается и действует в форме корпорации или компании, в странах континентального европейского права – в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

В Англии на основе Акта об управлении аэропортами создано Британское управление аэропортами (БАА), которому подчиняются только лондонские аэропорты. Основная задача этого управления – организация и контроль деятельности аэропортов. Руководит БАА Административный Совет, члены которого назначаются министром транспорта.

В Италии и Голландии национальные аэропорты эксплуатируются консорциумами, участниками которых являются государства и муниципалитеты городов, которые они обслуживают.

Крупнейший аэропорт Европы Амстердам (Скипхол) имеет статус общества с ограниченной ответственностью, 76% уставного капитала которого принадлежит федеральному правительству, 22% – муниципалитету города Амстердам, 2% муниципалитету города Роттердам.

Крупные аэропорты США как объекты естественной монополии и элементы транспортной инфраструктуры, обеспечивающей национальную безопасность страны, сохранены в государственной собственности. Более того, аэропорты освобождены от уплаты налогов, заработанная прибыль вкладывается в развитие самих аэропортов. В США собственниками аэропортов, в том числе международных, являются именно муниципалитеты обслуживаемых городов, хотя координация работы всех аэропортов, регулирование их деятельности, выделение того или иного аэропорта для обеспечения международных полетов осуществляется Федеральной авиационной администрацией (ФАА). Например, международный аэропорт им. Кеннеди является собственностью муниципалитета города Нью-Йорка.

Полностью контролируются и управляются государством аэропорты в Бельгии, Австралии и Канаде.

В Германии аэропорты эксплуатируются акционерными обществами либо обществами с ограниченной ответственностью, членами которых является государство. Существует большое количество аэропортов, но при этом около 20 аэропортов играют решающую роль в национальном и международном сообщениях.

Таким образом, авиатранспортные предприятия Германии действуют согласно нормам национального законодательства, в форме обществ с ограниченной ответственностью. Аэропорты имеют соответствующую этой форме организационную структуру и органы управления. Персонал аэропорта составляют только те сотрудники, кто непосредственно работает в аэропорту, так как большая часть функций выведена за пределы штата работников аэропорта и выполняется другими фирмами.

Доходы аэропортов поступают из двух источников:

- доходы, непосредственно связанные с воздушным сообщением, составляют около 56% (посадочные сборы – 21%, оформление пассажиров – 20%, обслуживание пассажиров и багажа – 13%, парковка самолетов – 1%);
- доходы, не имеющие прямой связи с воздушными перевозками, составляют около 44% (концессии – 16%, аренда – 8%, прочие источники дохода – 20%).

Во Франции аэропорты эксплуатируются на основе режима концессии или наделяются автономным статусом и подчиняются Министерству гражданской авиации.

Анализ действующего законодательства Франции в области государственного регулирования деятельности гражданской авиации и организационно-правовых форм предприятий показывает, что аэропорты во Франции являются экономически независимыми предприятиями акционерного типа, несмотря на разницу в формах собственности (то есть принадлежность контрольного пакета акций).

Государственное регулирование деятельности аэропортов осуществляется во Франции Генеральной дирекцией ГА, входящей в состав Министерства транспорта. Связь аэропортов с Генеральной дирекцией осуществляется через ее региональные отделения (Кодекс гражданской и коммерческой авиации, ст. 86).

По принятой во Франции классификации все аэропорты делятся на 3 группы: аэропорты Парижа, большие аэропорты в провинции и заморских территориях, малые провинциальные аэропорты и аэродромы.

Общее количество коммерческих аэропортов в настоящее время составляет 87, а количество обслуженных пассажиров превысило 70 млн. чел.

Согласно Кодексу гражданской авиации Франции регламентировано несколько юридических статусов управления аэропортами:

- для аэропорта, принадлежащего государству, – управление при прямом владении имуществом государства, при сдаче в концессию оборудования аэропорта и коммуникаций;
- для аэропорта, принадлежащего иным лицам, чем государство, – это управление собственника по договору (либо без договора, связывающего его с государством);
- управление по выкупу.

Используются, как правило, две формы правления: корпоративная и концессия.

Управление корпоративным органом касается аэропортов, осуществляющих 60% отправок пассажиров. Существуют две корпоративные организации: "Аэропорты Парижа" и "Аэропорт Базель – Мюлуз". Каждая из этих двух организаций имеет свои особенности правового регулирования: у первой они определяются Кодексом гражданской авиации, у второй – Франко-Швейцарской Конвенцией.

В соответствии с французской классификацией предприятий корпоративная организация "Аэропорты Парижа" является юридическим лицом, действует в качестве единственного государственного предприятия аэропортов Франции, имеет свой собственный бюджет, собственное имущество, наделено автономным статусом. Это предприятие функционирует в рамках Министерства транспорта, через посредство Генеральной дирекции гражданской авиации и контролируется Министерством экономики и бюджета. На предприятие возложена обязанность строить, эксплуатировать и развивать все аэропорты в радиусе 50 км от столицы Франции, обеспечивать их коммерческую и техническую эксплуатацию. В сферу деятельности ГП "Аэропорты Парижа" входит 15 аэродромных комплексов, на которые могут выполняться коммерческие полеты (Шарль де Голль, Орли, Ле Бурже, Тауссюс ле Повлс и др.).

Правительство Франции делегирует полномочия управления аэропортами также местным корпоративным органам – торгово-промышленным палатам. Концессионные договоры, заключенные с ТПП, имеют 39 аэропортов Франции.

В соответствии с французским законодательством и ежегодным государственным бюджетом, несмотря на различие юридических статусов управления, аэропорты имеют в своем составе две зоны:

1. Контролируемая зона аэропорта, функционирование которой осуществляется за счет государственного бюджета.

2. Неконтролируемая зона, функционирование которой обеспечивается коммерческой деятельностью аэропорта.

В первую зону входят взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, перроны, служба управления воздушным движением в районе аэродрома, а также поисково-спасательная служба.

Вторая зона включает аэровокзал, привокзальную площадь со стоянками для автотранспорта, грузовые склады, ангары авиакомпаний, предприятия по изготовлению бортового питания, действующие на коммерческой основе, то есть за оплату услуг, предоставляемых этими структурами.

Аэропорты имеют также двойное управление, государственное – контролируемой зоной, и корпоративное (концессионное) – неконтролируемой или коммерческой зоной. Обе зоны имеют отдельное руководство: начальник аэропорта – государственный служащий, назначаемый на этот пост Генеральной дирекцией ГА, и генеральный менеджер аэропорта, то есть коммерческой зоны, назначение которого производится административным советом владельцев.

В США отсутствует специальное законодательство об инфраструктурных концессиях на федеральном уровне. Некоторые конкретные требования к концессионерам устанавливаются нормативными актами штатов и местных органов власти, однако нельзя говорить об "особом" статусе концессионных соглашений в американском праве. Фактически такие соглашения регулируются общими гражданско-правовыми нормами, содержащимися в Единообразном Торговом Кодексе и соответствующих законодательных актах штатов. Традиционно в США концессионные механизмы активнее всего используются местными органами власти. Основной предпосылкой активного расширения сферы использования концессий муниципалитетами в 80-90-е гг. стала реформа межбюджетных отношений, произведенная администрацией Рейгана в начале 80-х. В результате данной реформы объем ответственности местных властей резко расширился, а размеры помощи, поступавшей из бюджетов других уровней, – сократились. Данный опыт показал большую эффективность частного сектора в области управления муниципальным имуществом, и после отмены налоговых льгот большая часть имущества осталась в руках частных компаний.

Приведенный опыт показывает, что международные аэропорты могут находиться в собственности государства, муниципалитетов, а также быть в смешанной собственности. Вопросы собственности международных аэропортов международным правом не затрагиваются, так как их решение отнесено к внутренней компетенции государств, что они и делают в своих национальных законах с учетом традиций и особенностей национальной правовой системы.

Российское воздушное законодательство о международных аэропортах и аэродромах, как и вообще об аэропортах, фрагментарно и страдает избыточными общими положениями и не решает конкретно множество специфических вопросов деятельности аэропортов и аэродромов.

Эти пробелы в законодательстве мешают государственным, федеральным и муниципальным собственникам аэропортов строить надежные партнерские отношения с потенциальными инвесторами, отталкивают отечественный и иностранный капитал от вложений в аэропорты и аэродромы. В действующем виде российские законы и правила не гарантируют защиту инвестиций, чем увеличивают и без того немалые риски капиталовложений в российские наземные структуры. Однако дело это вполне поправимое. Для этого все же необходимо принять на основе соответствующей концепции Федеральный закон об аэропортах и аэродромах, который мог бы разрешить многие проблемы деятельности этих наземных структур воздушного транспорта в интересах государства и делового авиационного сообщества.

Одним из серьезных недостатков действующего Воздушного кодекса РФ является отсутствие четких и ясных положений о порядке внедрения стандартов ИКАО в деятельность аэропортов и аэродромов. Этим создается впечатление, что эта проблема второстепенная и собственники аэропортов и аэродромов могут решать по своему усмотрению, исходя из своих материальных возможностей. В действительности же такое весьма вольное представление о стандартах ИКАО оборачивается на практике серьезными экономическими просчетами владельцев аэропортов и аэродромов. Экономя на внедрении стандартов ИКАО, собственники не повышают, а понижают себестоимость аэропортов и аэродромов и лишают сами себя возможности признания их в качестве полноценных объектов, отвечающих стандартам ИКАО.

В настоящее время собственники и арендаторы аэропортов и аэродромов имеют шанс поправить дело с внедрением стандартов ИКАО на основе закона «О техническом регулировании». По этому закону был установлен переходный период до 2010 г., позволяющий производителям товаров и услуг самим разработать федеральные общеобязательные технические правила в своей сфере деятельности. Если они этого не сделали, то тогда может возникнуть серьезный правовой вакуум из-за неясности того, какие технические правила применяются производителями, и вызвать приостановку их деятельности.

Государство по закону имеет право вмешаться в такую ситуацию и наказать их за бездействие. Чтобы законодательство об аэропортах и аэродромах было передовым, обеспечивало их нормальную и эффективную деятельность, необходимо четко и ясно решить вопрос о праве

собственности на аэропорты и аэродромы во взаимосвязи с публичными интересами государства. Это позволит раздвинуть рамки привлечения капитала в экономику международных аэропортов и аэродромов без ущерба международным обязательствам, в частности Российской Федерации, в этой области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лебедева М.Ю., Маслаков В.П., Пиджаков А.Ю. *Институциональные аспекты регулирования рыночных отношений в авиакомпаниях России*: монография. Киров: МЦНИП, 2013.
2. Лебедева М.Ю. Правовые проблемы инвестиционной политики в области транспортной инфраструктуры // *Юридическая мысль*. 2006. № 4(35). С. 64-68.
3. Лебедева М.Ю. Проблемы применения Закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации // *Транспортное право*. 2006. № 3.
4. Маслаков В.П. *Методы совершенствования системы управления авиатранспортного предприятия гражданской авиации*: автореф. дисс. ... д-ра техн. наук. СПб.: Академия ГА, 2004.
5. Маслаков В.П. *Механизм государственного регулирования естественной монополии аэропортов РФ*: тезисы доклада. СПб.: Академия ГА, 1995.

LEGAL STATUS AND MANAGEMENT OF AIRPORTS IN THE COUNTRIES - MEMBERS OF ICAO

Lebedeva M.Ju.

The article deals with the legal status of airports and air traffic control, role and legal status of ICAO documents, the necessity of inculcation of ICAO standards in airports and airfields operations. Concession agreements at airports.

Keywords: airports, legal nature, concession, legal status, property.

REFERENCES

1. Lebedeva M.Yu., Maslakov V.P., Pidzhakov A.Yu. *Institutsional'nye aspekty regulirovaniya rynochnykh ot-noshenii v aviakompaniyakh Rossii*: monografiya. Kirov: MTSNIP. 2013.
2. Lebedeva M.Yu. Pravovye problemy investitsionnoy politiki v oblasti transportnoy infrastruktury. *Yuridicheskaya mysl'*. 2006. № 4 (35). Pp. 64-68.
3. Lebedeva M.Yu. Problemy primeneniya Zakona «O koncessionnykh soglashenijah» v ajeroportah Rossijskoj Federacii. *Transportnoe pravo*. 2006. № 3.
4. Maslakov V.P. *Metody sovershenstvovaniya sistemy upravleniya aviatransportnogo predpriyatiya grazhdanskoi aviatsii*: avtoref. diss. ... d-ra tekhn. nauk. SPb.: Akademiya GA. 2004.
5. Maslakov V.P. *Mekhanizm gosudarstvennogo regulirovaniya estestvennoi monopolii aeroportov RF*: tezisy doklada. SPb.: Akademiya GA. 1995.

Сведения об авторе

Лебедева Марина Юрьевна, окончила Ленинградский государственный университет (1983), кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой транспортного права СПбГУ ГА, эксперт ЕС по проблемам гражданской авиации, автор более 120 научных работ, область научных интересов – правовые проблемы воздушного транспорта.