

УДК 347.823.2: 656.71: 341.16:388.9

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АЭРОПОРТАХ И ВНЕДРЕНИЯ СТАНДАРТОВ ИКАО В ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

Статья представлена доктором юридических наук, профессором Пиджаковым А.Ю.

В статье приводится краткий обзор действующего законодательства РФ, предметом которого является правовой статус и правовое регулирование деятельности аэропортов, указываются недостатки в правовом регулировании в рассматриваемой сфере, освещаются некоторые коллизионные вопросы с международным правом. Предлагаются пути имплементации норм, закрепленных в стандартах ИКАО, в национальное законодательство России.

Ключевые слова: аэропорт, аэропортовая деятельность, стандарты ИКАО.

Согласно действующему Гражданскому кодексу РФ аэропорты имеют двойной статус:

- с одной стороны, как юридическое лицо (ст. 48-65 ГК РФ);
- с другой стороны, как предприятие, представляющее собой имущественный комплекс, используемый для предпринимательской деятельности (ст. 132 ГК РФ).

В настоящее время в России в сфере государственного регулирования гражданской авиации действуют федеральные законы о приватизации, банкротстве, антимонопольной политике, об естественных монополиях, но, к сожалению, до сих пор отсутствует Закон об аэропортах и аэропортовой деятельности.

Фактически с 1997 г. по настоящее время в комиссиях Госдумы проекты Закона «Об аэропортах России» проходили обсуждение, но в планы законодательных работ включены не были. Подготовленный сейчас проект этого Закона также требует серьезной доработки и юридической корректировки.

Как представляется, Закон об аэропортах должен регламентировать деятельность аэропортов в России, устанавливать основные требования к ним и систему классификации, соответствующую демократическому государству с федеративным устройством и рыночной моделью экономики.

Закон должен определить правовые и организационные основы функционирования аэропортов, регламентировать деятельность физических и юридических лиц с учетом интересов граждан, государства, потребностей экономики страны и безопасности полетов.

Предлагается следующая структура ФЗ «Об аэропортах и аэропортовой деятельности»:

- глоссарий терминов и определений;
- общие положения;
- цели и задачи деятельности аэропортов;
- система классификации аэропортов;
- сертификация аэропортов и лицензирование аэропортовой деятельности;
- основные подразделения и состав имущественного комплекса аэропортов;
- аэропортовая деятельность;
- развитие и привлечение инвестиций в аэропорты;
- взаимоотношения аэропорта с авиаперевозчиками и другой клиентурой.

Проект Федерального закона «Об аэродромах, аэропортах и аэропортовой деятельности в гражданской авиации Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вообще определяет аэропорт как комплекс сооружений и строений (объектов), включающий в себя аэродром (вертодром, гидроаэродром), аэровокзал,

другие объекты, в том числе совокупность объектов инфраструктуры, предназначенные для приема и отправки воздушных судов и других летательных аппаратов, обслуживания воздушных перевозок, пассажиров, обработки грузов, багажа, почты, функционирование которого обеспечивают одно или несколько юридических лиц (операторов) независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности и имеющие для этих целей необходимое оборудование, авиационный персонал и других работников.

Аэропорты могут быть классифицированными и неклассифицированными, использоваться в целях гражданской авиации и других видов авиации и относиться по уровням и значению.

Название самого закона и процитированное определение явно страдают юридической безграмотностью. Аэропорт – это объект инфраструктуры только гражданской авиации, а понятий уровня и значения аэропорта нет в юридической терминологии, кроме того, в этом определении законопроекта происходит смешение понятий аэродром и аэропорт.

Что касается наименования ФЗ, то так закон вообще называться не может. Изменения и дополнения в законодательные акты РФ вносятся отдельным федеральным законом (Нонсенс: закон об аэропортах вносит изменения, например, в Налоговый кодекс РФ!?)

Воздушный кодекс РФ в статье 40 «Аэродромы и аэропорты» закрепляет понятие аэропорта как комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, аэровокзал, другие сооружения, предназначенный для приема и отправки воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок и имеющий для этих целей необходимое оборудование, соответствующий авиационный персонал и других работников.

Как видим, существует проблема несоответствия норм Гражданского кодекса РФ и Воздушного кодекса РФ. Понятие «аэропорт» в ГК РФ соответствует только ст. 132 ГК РФ, т.е. представляет собой имущественный комплекс, используемый для предпринимательской деятельности.

Предлагается внести изменение в статью 40 ВК РФ, изложив его в следующей редакции:

«Аэропорт является юридическим лицом в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Аэропорт функционирует как авиатранспортное предприятие, обеспечивающее регулярные и нерегулярные перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты воздушным транспортом и имеющее для этих целей необходимый комплекс сооружений, зданий, оборудования, служб, а также персонал».

По нашему мнению, подобная формулировка нормы об аэропортах в ВК РФ придаст аэропортам статус юридических лиц, позволит в законе определить принадлежность аэропортов, права пользователей и операторов, порядок осуществления сертификации.

В целях повышения эффективности системы государственного регулирования развития аэропортов РФ в вопросах управления федеральной собственностью предлагается:

- осуществление государственной поддержки в области инвестиций в развитие основных фондов аэропортов;
- осуществление государственной поддержки организации транспортных узлов (“хабов”) в аэропортах РФ, обеспечивающих создание возможностей для альянсов авиакомпаний и возрождению перевозок по региональным воздушным линиям;
- передача аэропортам в собственность земельных участков.

Как показал анализ практики государственного регулирования естественной монополии аэропортов РФ, необходимо приведение системы сборов в соответствие с требованиями статьи 15 Конвенции о международной гражданской авиации.

Одним из серьезных недостатков действующего Воздушного кодекса РФ является отсутствие четких и ясных положений о порядке внедрения стандартов ИКАО в деятельность аэропортов и аэродромов. 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 капитализацию аэропортов и аэродромов и лишают сами себя возможности признания их в качестве полноценных объектов, отвечающих стандартам ИКАО.

Внедрение стандартов ИКАО возможно на сегодняшний день на основе Федерального закона «О техническом регулировании», устанавливающего переходный период до 2010 года, позволяющий производителям товаров и услуг самим разработать федеральные общеобязательные технические правила в своей сфере деятельности. Но таких правил в сфере гражданской авиации еще нет.

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 Российской Федерации в этой области.

Основные обязательства государств в части национального авиационного законодательства определены в Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной 07.12.44 г. в Чикаго (Doc. 7300/8).

Основные обязательства государств в формировании национального авиационного законодательства:

1. Конвенция о международной гражданской авиации, подписана 07.12.44 г. в Чикаго (Doc. 7300/8).

1. Каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством на своей территории (статья 1 Конвенции).

2. Присоединяясь к Конвенции о международной гражданской авиации, государства соглашаются с некоторыми принципами и мерами с тем, чтобы международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом в соответствии с получившими международное признание минимальными эксплуатационными стандартами, процедурами и практикой.

3. Обязанность государств в максимальной степени сотрудничать в целях достижения стандартизации и гармонизации нормативов, правил, стандартов, процедур и практики представляет собой одно из требований Конвенции (статьи 12 и 37).

4. Внедрение международных стандартов и рекомендуемой практики Договаривающимся государством ИКАО должно, как правило, осуществляться в рамках закона, опубликованного в данном государстве (основного авиационного законодательства). Авиационное законодательство обеспечивает разработку и публикацию аэронавигационных правил, согласующихся с принятием государством положений, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции, и создание соответствующего государственного органа – ведомства гражданской авиации, а также предусматривает необходимые полномочия для обеспечения соблюдения этих положений.

5. Конвенция о международной гражданской авиации не содержит конкретного требования к государству опубликовать «основное национальное законодательство» – национальную законодательную основу, обычно называемую «Кодекс гражданской авиации» или «Закон о гражданской авиации», в котором провозглашается создание организации гражданской авиации того или иного государства. Однако в большинстве статей Конвенции содержатся ссылки на национальные законы и правила государства, касающиеся допуска на его территорию и убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации. В Конвенции также содержатся ссылки на правила государства, относящиеся к эксплуатации и аэронавигации таких воздушных судов во время их нахождения в пределах его территории, регистрации воздушных судов в государстве, а также к производству полетов и маневрированию воздушных судов, в том числе и к сертификации летной годности и персонала. Кроме того, в Конвенции (статья 12) содержится требование, согласно которому «каждое Договаривающееся государство обязуется

поддерживать максимально возможное единообразие своих собственных правил в этой области и правил, устанавливаемых время от времени на основании настоящей Конвенции».

6. Законы и нормативные акты государства должны соответствовать Приложениям Чикагской конвенции. Положения Приложений призваны обеспечивать минимальные требования, которые должны выполняться всеми Договаривающимися государствами независимо от масштабов и сложности деятельности их гражданской авиации. В дальнейшем каждое государство само отвечает за разработку равноценных нормативных актов и правил, содержащих достаточно подробные положения с тем, чтобы удовлетворительное их выполнение обеспечивало необходимый уровень безопасности полетов. Посредством принятия национальных правил государства должны внедрять международные стандарты и рекомендуемую практику, содержащиеся в Приложениях к Конвенции, и обеспечить их выполнение.

- Рекомендации в отношении формирования национального авиационного законодательства содержатся в Doc. 9734-АТУ959 Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. Часть А. Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой

- Статья 38 «Отклонения от международных стандартов и процедур» Чикагской конвенции предусматривает условия отклонения от Международных стандартов и процедур.

Таким образом, посредством принятия национальных правил государство должно внедрять международные стандарты и рекомендуемую практику, содержащиеся в Приложениях к Конвенции, и обеспечить их выполнение.

Следовательно, стоит задуматься, а не пора ли имплементировать стандарты ИКАО в области регулирования аэропортовой деятельности в национальное авиационное законодательство, поскольку последнее должно быть не ниже требований, предусмотренных международными стандартами.

В практике государств сложились три способа приведения в действие норм международного права в рамках внутригосударственного правопорядка: отсылка, рецепция и трансформация.

Отсылкой называется учет во внутренних законодательных актах, определяющих поведение государственных органов, должностных лиц или граждан, общих положений или отдельных норм международного права, например, положений о признании *de jure* или *de facto*, о национальном режиме или режиме наибольшего благоприятствования, о нейтралитете, норм, относящихся к дипломатическому иммунитету и др.

Рецепцией называется восприятие внутригосударственным правом нормы международного права без изменения ее содержания. Рецепция может иметь место как в общей форме, т.е. применительно ко всему международному праву, так и в специальной форме, т.е. применительно к отдельным международно-правовым нормам. Примером общей рецепции могут быть положения конституции о том, что международное право является частью права страны. Примером специальной рецепции является принятие закона о введении в действие данного международного акта. Тем самым международно-правовые нормы, содержащиеся в этом акте, становятся нормами внутреннего права государства, издавшего закон.

Другим видом рецепции является определение автоматического действия договоров на территории государства по их вступлению в силу в качестве международных актов, то есть после ратификации или, если это обусловлено, после подписания. Такие договоры называются «самоисполнимыми». Они особенно широко известны в практике США. «Самоисполнимые» договоры имеют такую же силу на территории государства, как и действующие законы.

Рецепция (в переводе с латинского *rescriptio* - заимствование и приспособление данным обществом социальных форм, возникших в другой стране, другой правовой системе) - универсальный способ, который применяется для обозначения точного воспроизведения во внутригосударственных правовых актах, формулировок международно-правовых актов путем принятия

государством норм национального права, направленных на выполнение предписаний международного права, исполнение своих международных обязательств.

Рецепция включает в себя два существенных момента: во-первых, восприятие национальным правом предписаний международного права через механизм ратификации или одобрения (утверждения) международных договоров и, во-вторых, передачу (трансмиссию) прав и обязанностей, возложенных договором на государство, компетентным органам государственной власти и государственного управления с целью непосредственной их реализации.

Под трансформацией понимается преобразование нормы международного права в норму внутригосударственного права посредством принятия специального закона или иного нормативного акта, который регулирует тот же вопрос, что и соответствующая международно-правовая норма. Подобный закон или иной нормативный акт, создавая новую внутригосударственную правовую норму, конкретизирующую норму международного права, вносит в нее изменения, приспособляя ее к внутреннему правопорядку, частью которого она и становится. При помощи трансформации наиболее часто происходит имплементация норм международного права во внутреннее право страны.

Проведенное исследование и анализ правовой базы международных соглашений РФ в области воздушного транспорта позволяет сделать несколько обобщенных выводов, дать некоторые рекомендации по разрешению указанных выше проблем.

1. Поскольку имплементация представляет собой юридические способы (трансформация, отсылка, рецепция) и форму закрепления международных регламентов в национальных документах и практику их применения, то, по нашему мнению, в вопросе об имплементации регламентов ИКАО возможны два решения:

- применение отсылки как способа юридической имплементации;
- возможен другой, параллельно существующий, либо заменяющий первый вариант. Он сводится к рецепции.

Представляется, что либерализация правовой системы документов в сфере аэропортовой деятельности должна быть произведена именно с помощью рецепции. Рецепция более предпочтительна, т.к. позволяет уменьшить количество коллизионных норм в международных и национальных аэронавигационных правилах.

Данный способ юридической имплементации документов ИКАО по исследуемому вопросу вполне согласуется с нормами Гражданского кодекса РФ, которые устанавливают приоритет международного договора по отношению к национальному законодательству, и закрепляют принцип непосредственного применения международных договоров на территории данного государства.

Для имплементации необходима работа, направленная на изменение норм действующих законов, нормативных актов и подходов, свойственных практике регулирования аэропорта как субъекта естественной монополии.

Вопросы изменения национального законодательства в рассматриваемой сфере отражены в "Транспортной стратегии Российской Федерации", одобренной Президентом РФ и корректирующей федеральную целевую программу "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)". Однако значительная часть законопроектов, предусмотренных Стратегией, так и не была представлена в Государственную Думу. Статус закона получил и вовсе незначительное их количество.

В любом случае, проблема правовых стандартов ИКАО и, следовательно, того, чему должны соответствовать законодательство и правоприменительная практика государств - членов этой организации, включая Россию, заслуживает углубленного изучения.

Право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях.

Иначе говоря, без осуществления права, без наполнения его норм живым практическим содержанием, связанным с исполнением субъектами права его предписаний, теряется значение

правового регулирования общественных отношений. Только реализация правовых предписаний в практической деятельности позволяет достигнуть того результата, к которому стремятся создатели правовых норм и который, по их мнению, должен привести к определяемой этой нормой полезной цели.

SOME LEGAL PROBLEMS OF FORMATION OF THE NATIONAL LEGISLATION ON THE AIRPORTS AND INTRODUCTIONS OF STANDARDS ICAO IN THEIR ACTIVITY

Lebedeva M.J.

In article the short review of the current legislation of the Russian Federation which subject is legal status and legal regulations of activity of the airports is resulted, it is underlined lacks of legal regulation of considered sphere, some conflict questions with international law are taken up. Ways of implementation the norms fixed in standards ICAO, in national legislation are offered Russia.

Key words: airport, airport activities, ICAO Standards.

Сведения об авторе

Лебедева Марина Юрьевна, окончила Ленинградский государственный университет (1983), кандидат юридических наук, профессор, заведующая кафедрой транспортного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор более 120 научных работ, область научных интересов – правовые проблемы обеспечения деятельности гражданской авиации.