
СТАТЬИ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРАКТИКИ / ARTICLES. INTERNATIONAL AND FOREIGN LEGAL PRACTICES

УДК 342:351.814

[https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3\(32\).85-92](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3(32).85-92)

ПРАВОВАЯ ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АЭРОПОРТОВ В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

БАБАШОВ Ф.Б.

Национальная академия авиации Азербайджанской Республики,
г. Баку, Азербайджанская Республика

Авиационная транспортная система, представляющая собой сложную иерархическую структуру и состоящая из нескольких взаимосвязанных подсистем и множества взаимодействующих в них компонентов, имеет стратегическое значение для многих развивающихся стран. Наряду с другими инфраструктурными сферами экономики динамично развивающаяся гражданская авиация Азербайджанской Республики с каждым годом занимает все более прочные позиции, предоставляя лучшие возможности для интеграции страны в общемировую транспортную систему. Вместе с этим, условия растущей конкуренции на рынке авиаперевозок требуют применения инновационных управленческих решений, в частности в отношении деятельности аэропортов как важнейшей составляющей системы воздушного транспорта. В правовой системе организация деятельности аэропортов должна отвечать требованиям широкого спектра международных, а также национальных и корпоративных нормативных правовых документов. Международная правовая система воздушных сообщений гражданской авиации определяется документами, разрабатываемыми на основе международного права, международного воздушного права, многосторонних и двусторонних договоров, международных стандартов и рекомендаций Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Что касается национальных, отраслевых и локальных правовых норм, то в ходе исследования выявлено, что во многом они носят фрагментарный характер, отдельных правил относительно определенных аспектов организа-

Образец цитирования:

Бабашов Ф.Б. (2019). Правовая основа управления деятельностью аэропортов в Азербайджанской Республике. *BENEFICIUM. 2019. 3(32): 85-92.* doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3\(32\).85-92](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3(32).85-92)

For citation:

Babashov F.B. (2019). Legal Basis of Airport Management in the Republic of Azerbaijan. *BENEFICIUM. 2019. 3(32): 85-92.* (In Russ.). doi: [https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3\(32\).85-92](https://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2019.3(32).85-92)

ции работы аэропортов не создано, таким образом, единая нормативно-правовая база, регулирующая деятельность аэропортов в Азербайджанской Республике, отсутствует. В связи с этим определена необходимость осуществления эффективной правотворческой деятельности с целью обновления отдельных обозначенных в данной статье положений национального авиационного законодательства и, соответственно, создания единой правовой базы управления деятельностью аэропортов.

Ключевые слова: авиационная отрасль; аэропорт; воздушный транспорт; гражданская авиация; ИКАО; международное воздушное право; национальное авиационное законодательство.

LEGAL BASIS OF AIRPORT MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN

BABASHOV F.B.

National Aviation Academy of Azerbaijan Republic, Baku, Azerbaijan Republic

The aviation transport system, which is a complex hierarchical structure consisting of several interconnected subsystems and many interacting components, is of strategic importance for many developing countries. Along with other infrastructure sectors of the economy, the dynamically developing civil aviation of the Republic of Azerbaijan occupies an increasingly strong position every year, providing better opportunities for the country's integration into the global transport system. At the same time, the conditions of growing competition in the air transport market require the use of innovative management solutions, in particular with regard to the activities of airports as an important component of the air transport system. In the legal system, the organization of airport operations must meet the requirements of a wide range of international, as well as national and corporate regulatory documents. The international legal system of civil aviation air services is defined by documents developed on the basis of international law, international air law, multilateral and bilateral treaties, international standards and recommendations of the International civil aviation organization (ICAO). As for national, sectoral and local legal norms, the study revealed that in many respects they are fragmentary, separate rules regarding certain aspects of the organization of airports have not been created, thus, there is no unified legal framework regulating the activities of airports in the Republic of Azerbaijan. In this regard, the need for effective law-making activities in order to update certain provisions of the national aviation legislation and, accordingly, the creation of a single legal base for the management of airports is determined.

Keywords: aviation industry; airport; air transport; civil aviation; ICAO; international air law; national aviation legislation.

Отрасль гражданской авиации Азербайджанской Республики имеет многолетнюю историю деятельности, при этом принципиально важное значение для осуществления пассажирских и грузовых перевозок отводится практике эффективного функционирования аэропортов. Современное развитие авиационной транспортной системы Азербайджанской Республики в соответствии с мировыми тенденциями – открытие новых маршрутов воздушного сообщения, обновление авиационных парков, модернизация аэропортов, создание авиационных транспортных узлов – расширяет возможности ее включения в глобальную транспортную систему, что, несомненно, имеет стратегическое значение для развивающейся страны.

Авиационная транспортная система имеет иерархическую структуру и состоит из взаимосвязанных подсистем:

- система «экипаж – воздушное судно»;
- система «диспетчер – средства управления воздушным движением»;
- система технической эксплуатации воздушного судна;
- система обеспечения полетов,

которые, в свою очередь, состоят из множества взаимодействующих компонентов, среди которых, безусловно, важнейшими являются аэропорты.

Роль современных аэропортов многоаспектна. Сегодня это не только комплексы сооружений, предназначенных для приема, отправки, базирования воздушных судов и обслуживания воздушных перевозок. Современным национальным аэропортам отводится роль стратегических объектов, символических «воздушных ворот», «визитной карточки страны», важного экономического и социально-культурного фактора ее развития. Масштабный характер приобретает строительство аэропортов-хабов (узловых аэропортов), демонстрирующих гибкие условия развития наземной инфраструктуры для обслуживания пассажирских перевозок стыковочных рейсов.

В целях обеспечения безопасности и эффективности наземного обслуживания авиапассажиров данный процесс должен быть выстроен технически и организационно верно, т.е. в строгом соответствии с требованиями международных, а также национальных и корпоративных стандартов и других нормативно-правовых актов о деятельности аэропортов, а также и с использованием устойчивых организационно-нормативных механизмов их функционирования.

Формирование и развитие правовой базы управления деятельностью аэропортов Азербайджанской Республики целесообразно выстраивать на основе тщательного изучения законодательной базы и практического опыта эффективного использования ее норм на примере других стран, в частности Российской Федерации, где вопрос повышения эффективности управления функционированием аэропортов находится в центре внимания специалистов, однако с учетом специфики Азербайджанской Республики.

Так, российские исследователи М.Ю. Лебедева и И.Ю. Жабин, фокусируя свое внимание на характере деятельности аэропортов, отмечают, что последняя осуществляется в интересах пассажиров и иных клиентов, пользующихся

услугами аэропорта, а также авиакомпаний. В соответствии с действующим национальным законодательством аэропорты должны удовлетворять спрос населения определенной территории на авиационные услуги и действовать в соответствии с международными стандартами, обеспечивая безопасность жизни, здоровья и имущества пользователей [Лебедева, Жабин, 2017]. Л.М. Нагиева, классифицируя нормы международного права, регулирующие деятельность гражданской авиации, выделяет, в зависимости от сферы функционирования, категорию норм, отражающих физические характеристики и технические требования воздушных судов, обслуживающих устройств и территорий; такие правовые нормы, которые отражают технические параметры аэропортов и взлетных полос [Нагиева, 2018]. А.А. Мамедов отмечает, что, несмотря на то, что деятельность аэропортов наряду с другими структурными элементами в области гражданской авиации регулируется внутренним законодательством, должна соответствовать международным стандартам, а также служить предметом их реализации [Мамедов, 2012].

Большинство универсальных требований, стандартов и норм осуществления деятельности национальных аэропортов (аэродромов) определены в международных документах, регламентах и инструкциях, принятых в рамках Международной организации гражданской авиации (ИКАО от англ. ICAO – International Civil Aviation Organization), которая ведет свою историю с 1947 г.

В частности, Часть 8 «Эксплуатационные службы аэропорта» документа ИКАО 9137-AN/898 определяет важные и конкретные обязанности эксплуатанта аэропорта в отношении аэропортов, к которым относится необходимость обеспечения услуг и оборудования аэропортов консультациями с соответствующими государственными органами, а также обязательность применения международных инструкций относительно требований безопасности аэропорта¹. В документе ИКАО 9082 по политике в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание отмечается, что в некоторых случаях единая организация может эксплуатировать как аэропорты, так и аэронавигацию². Считаем применение этой рекомендации целесообразным, поскольку наличие единого органа управления способно привести к реализации единого потока информации и единого процесса управления, устранению информационных коллизий и пробелов в управлении. Существует целый ряд прочих требований и регламентов ИКАО, направленных на обеспечение деятельности аэропортов и упрощение их работы на международной арене: Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation «Facilitation», ICAO (2017)³, Doc 9889, Airport Air Quality Manual, ICAO (2011)¹ и др.

¹ Doc 9137-AN/898 ICAO Part 8 «Airport Services Manual» (1983). (In Eng.). URL: http://aerohelp.ru/sysfiles/374_166.pdf (дата обращения 1.12.2019).

² Doc 9082 ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services (2012). (In Eng.). URL: https://www.icao.int/publications/documents/9082_9ed_en.pdf (дата обращения 1.12.2019).

³ Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation «Facilitation», ICAO (2017). (In Eng.). URL: https://www.icao.int/WACAF/Documents/Meetings/2018/FAL-IMPLEMENTATION/an09_cons.pdf (дата обращения 1.12.2019).

Хотя в законодательстве разных стран существуют особенности во взглядах на понятие и статус аэропортов, они, по нашему мнению, не нарушая общепринятые международные стандарты и нормы, выражают единую суть. Так, согласно ст. 40 Воздушного кодекса Российской Федерации, аэропорт – это аэродром, аэровокзал, комплекс сооружений, предназначенных для приема и отправления воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок, а также других устройств, имеющих для этих целей необходимое оборудование. Международный аэропорт, функционирующий в пункте пропуска на государственной границе Российской Федерации в порядке, установленном национальным законодательством, называется аэропортом, открытым для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки. Ст. 41 предусматривает государственную регистрацию аэродромов и вертодромов, ст. 45 устанавливает порядок строительства и реконструкции объектов единой системы управления аэропортами и воздушным транспортом, а ст. 50 – положения относительно обслуживания воздушных судов в аэропортах².

С некоторыми отличительными формулировками термин аэропорт рассматривается в Законе о гражданской авиации Турции: это место, специально предназначенное для высадки воздушных судов на сушу и на воду, а также пригодное для удовлетворения прочих технических потребностей воздушных судов, приема, отправки и перевозки пассажиров и грузов. Закон также устанавливает положения касательно норм, отражающих деятельность аэропортов, а также положения об ограничении воздушных путей и аэропортов, эксплуатации, организации и управлении таможенных аэропортов, открытых для международных рейсов, мерах ограничения в аэропортах, менеджерах аэропортов, эксплуатации военных аэропортов, гражданско-авиационной безопасности³.

В главе 7 Воздушного кодекса Республики Беларусь определены положения о правовом статусе аэропортов, их строительстве и вводе в эксплуатацию, государственной регистрации аэропортов и выписки из реестра, их эксплуатации и маркировке⁴.

Однако, по мнению целого ряда экспертов, исходя из значимости аэропортов в транспортной системе и их важности как стратегического объекта, необходимо принятие отдельного национального законопроекта, направленного на регулирование их деятельности. Например, в России, фактически с 1997 г. и по настоящее время в комиссиях Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации обсуждается проект Федерального за-

¹ Doc 9889, Airport Air Quality Manual, ICAO (2011). (In Eng.). URL: https://www.icao.int/publications/documents/9889_cons_en.pdf (дата обращения 01.12.2019).

² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 №60-ФЗ (1997). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13744/ (дата обращения 02.12.2019).

³ Turk Sivil Havacilik Kanunu, №2920, 14/10/1983 (1983). (In Turk.). URL: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2920.pdf> (дата обращения 02.12.2019).

⁴ Воздушный кодекс Республики Беларусь от 16 мая 2006 г. №117-3. URL: <http://kodeksy.by/vozdushnyy-kodeks> (дата обращения 02.12.2019)

кона «О Российских аэропортах», однако законодательная работа по нему все еще не полностью завершена. Данный закон должен определить правовые и организационные основы деятельности аэропортов, регламентировать деятельность физических и юридических лиц с учетом интересов граждан, государства, экономического спроса страны и безопасности полетов. Существует мнение о том, что аэропорт имеет двойную природу, являясь не только комплексом зданий, сооружений и оборудования, обеспечивающих эксплуатацию воздушных судов, но и авиапредприятием [Лебедева, 2015]. В этой связи следует признать необходимость разработки и принятия исчерпывающих правовых норм и положений, регулирующих все аспекты деятельности аэропортов как сложных технических и экономических объектов. Детальное описание тех или иных аспектов функционирования аэропортов может быть представлено в соответствующих отдельных правилах.

Обратимся к исследованию национального авиационного законодательства Азербайджанской Республики.

Так, согласно п. 1.0.22 Закона Азербайджанской Республики «Об авиации» № 944-IIQ от 24 июня 2005 г. (Закон), под аэропортом понимается комплекс сооружений, предназначенных для приема и отправления воздушных судов, обслуживания воздушных перевозок, и имеющих соответствующий аэродром, аэровокзал, другие наземные сооружения, необходимое оборудование. В п. 1.0.1 Закона также уточнено значение термина аэродром. В частности, аэродром интерпретируется как определенная площадь поверхности воды или суши с соответствующим зданием, сооружением и оборудованием, полностью или частично предназначенная для посадки, подъема и перемещения по суше воздушных судов¹. Те же положения указаны и в ст. 32 Воздушного кодекса Азербайджанской Республики, утратившего силу с принятием Закона; однако аэродром в кодексе был обозначен как аэропорт.

Основные положения, связанные с деятельностью аэропортов в Азербайджанской Республике, представлены в ст. 8 «Обслуживание воздушного движения» и в ст. 9 «Аэропорты и аэродромы» Закона. В содержании этих статей, в основном, закреплены нормы, отражающие характерные особенности обслуживания воздушного движения, сертификацию аэропортов и правовую основу проводимых проверочных мероприятий.

Так, ст. 9 Закона устанавливает общие требования к выдаче сертификатов соответствия аэропортов, оценивая которые, невозможно получить четкие регламенты относительно реализации данной процедуры. Считаю целесообразным установление требований к сертификации в аэропортах как для органа, выдающего сертификат, так и для получателя сертификата; при этом и те, и другие должны быть подробно и доходчиво регламентированы в правилах, разработанных и принятых соответствующим органом исполнительной власти. Кроме того, данная правовая практика требует также привлечения к

¹ Закон Азербайджанской Республики «Об авиации» № 944-IIQ от 24 июня 2005 г. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30616210 (дата обращения 3.12.2019).

уголовной и административной ответственности тех, кто не соблюдает установленные нормы. Предполагается, чтобы принятие правил относительно сертификации аэропортов должно проводиться Кабинетом министров Азербайджанской Республики, а в качестве органа, уполномоченного на выдачу сертификатов соответствия аэропортам, должно выступать Государственное Агентство гражданской авиации при Министерстве транспорта, связи и высоких технологий Азербайджанской Республики, утвержденное Указом Президента Азербайджанской Республики от 22 мая 2018 г. (Агентство), которое в настоящее время и осуществляет государственную политику и регулирование в области гражданской авиации.

В п. 3.0.20 Положения об Агентстве отражены его полномочия принимать решения о выдаче сертификатов соответствия эксплуатантам воздушного транспорта, отказе в их выдаче, приостановлении и отмене сроков действия указанных документов¹. Вместе с тем, считаем необходимым внести в этот пункт положения о выдаче сертификатов соответствия эксплуатантам аэропорта, поскольку деятельность гражданской авиации не ограничивается эксплуатантами воздушного транспорта. В Законе понятие «эксплуатант воздушного судна» охватывает также лиц, занимающихся эксплуатацией воздушного судна или оказывающих услуги в этой области. Очевидно, что законодательство не включило в Закон понятие эксплуатант аэропортов. Считаем, что в Законе владелец, пользователь или арендатор аэропорта должен быть обозначен как эксплуатант аэропорта, и этому лицу, в соответствии с законом, должен быть выдан сертификат соответствия аэропорта.

Далее, в ходе изучения азербайджанского авиационного законодательства, было обнаружено отсутствие отдельных правил относительно организации работы аэропортов. В частности, целесообразна выработка и принятие единых правил относительно обоснования перед соответствующими государственными органами необходимости строительства и места расположения аэропортов, их постройки, выделения средств и расчета сметной стоимости строящегося аэропорта, объявления тендера и заключения контракта на поставку (или подрядного соглашения), принятия соответствующего решения Кабинета министров, отражающего правила и стандарты завершения строительства и ввода в эксплуатацию аэропорта, предоставление международного статуса аэропортам и подключение аэропортов к международным линиям полета и транспортным коридорам, а также организацию деятельности службы пассажирских и грузовых перевозок. Кроме того, в них также должны быть установлены методы и сроки обслуживания воздушных судов в аэропортах и оказания им технической поддержки, порядок работы органов и лиц, ответственных за контроль в этой сфере, техническая и правовая основа органи-

¹ Положение о Государственном Агентстве Гражданской Авиации при Министерстве транспорта, связи и высоких технологий Азербайджанской Республики, утвержденное Указом Президента Азербайджанской Республики №90 от 22 мая 2018 г. (2018). URL: https://caa.gov.az/index.php?option=com_k2&view=item&id=149:about-us&Itemid=146&lang=ru (дата обращения 04.12.2019).

зации деятельности аэропортов, а также правовые нормы, регулирующие режим пропуска в аэропортах, осуществление процесса проверки в аэропортах, приема и отправления грузов, пассажиров и багажа, вопросы ответственности, меры безопасности и ряд других отношений. Нормы, касающиеся упомянутых фактов, должны быть отражены в отдельных национальных нормативно-правовых актах, но в соответствии с регламентами и рекомендациями ИКАО ввиду того, что Азербайджанская Республика является членом этой международной организации. В Закон предлагается включить положение, регламентирующее необходимость соблюдения этих правил.

Библиография

1. Лебедева, М.Ю., Жабин, И.Ю. (2017). К вопросу о необходимости государственно-правового регулирования деятельности аэропортов Российской Федерации. *Экономические исследования и разработки*, 2017, 3, С. 101-108.
2. Лебедева, М.Ю. (2015). Правовой статус и управление аэропортами в странах-членах ИКАО. *Научный вестник Московского Государственного Технического Университета Гражданской Авиации*, 2015, №216(6), С. 52-57.
3. Мамедов, А.А. (2012). Проблемы применения международно-правовых норм в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики. *Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философии по праву. – Баку, 2012. – 25 с.*
4. Нагиева Л.М. (2018). Проблемы реализации норм международного воздушного права в деятельности гражданской авиации Азербайджанской Республики. *Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора философии по праву. – Баку, 2018. – 24 с.*

References

1. Lebedeva, M.Yu. & Zhabin I.Yu. (2017). On the issue of the need for state-legal regulation of the airports of the Russian Federation. *Economic development research journal*, 2017, 3: 101-108. (In Russ.).
2. Lebedeva, M.Yu. (2015). Legal status and management of airports in the countries – members of ICAO. *Scientific Bulletin of the Moscow State Technical University of Civil Aviation*. 2015, No. 216(6): 52-57. (In Russ.).
3. Mamedov, A.A. (2012). Problemy primeneniya mezhdunarodno-pravovykh norm v deyatel'nosti grazhdanskoj aviatsii Azerbaydzhanskoj Respubliki [Problems of application of international legal norms in the activities of civil aviation of the Republic of Azerbaijan]. *Abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Law. – Baku, 2012. – 25 p.* (In Russ.).
4. Nagieva, L.M. (2018). Problemy realizatsii norm mezhdunarodnogo vozdušnogo prava v deyatel'nosti grazhdanskoj aviatsii Azerbaydzhanskoj Respubliki [Problems of implementation of norms of international air law in civil aviation of the Republic of Azerbaijan]. *Abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Law. – Baku, 2018. – 25 p.* (In Russ.).