

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ АЕРОПОРТОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: МІЖНАРОДНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВНІ

Григоров О. М.

Стаття присвячена аналізу процесу формування та розвитку правового регулювання на державному і міжнародному рівнях функціонування наземної інфраструктури повітряного транспорту, насамперед аеропортів, які обслуговують міжнародну авіонавігацію. Результатом спільних зусиль міжнародних експертів та законодавців різних країн стали перші правові моделі у сфері аеропортової діяльності, які з'явилися в національних законодавствах низки європейських країн на початку ХХ століття і поступово були закріплені в перших міжнародних конвенціях, передусім у Паризькій конвенції 1919 року про міжнародну авіонавігацію.

У статті визначається роль Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО) у формуванні перших універсальних стандартів у сфері аеропортової діяльності та розробленні спеціальних рекомендацій для держав - членів організації, спрямованих на підвищення ефективності, безпеки та технічного оснащення аеропортів, які обслуговують міжнародні повітряні перевезення. Ідеться насамперед про положення статей 10, 15, 68-69, 71-76 Чиказької конвенції 1944 року про міжнародну цивільну авіацію, стандарти та рекомендовану практику Міжнародної організації цивільної авіації, закріплені в Додатку 14 до Чиказької конвенції, а також про низку спеціальних керівництв щодо регламентації аеропортової діяльності. Також досліджується практика Європейського Союзу, яка з 90-х років минулого століття була спрямована на всеохоплюючу правову регламентацію аеропортової діяльності (включно зі спільними правилами розподілу слотів, доступу до ринку наземного обслуговування в аеропортах Європейського Союзу, стягнення аеропортових зборів тощо) у рамках цього інтеграційного об'єднання.

Констатуємо, що в сучасному міжнародному повітряному праві на універсальному та регіональному рівнях сформована і діє система правових стандартів аеропортової діяльності, яка, на думку фахівців у галузі повітряного транспорту, відповідає вимогам стабільного розвитку міжнародних повітряних перевезень. Стандарти і рекомендована практика Між-

народної організації цивільної авіації (ІКАО), а також регіональні стандарти, які діють у рамках Європейського Співтовариства і спрямовані на правове забезпечення аеропортової діяльності, мають високу здатність до адаптації різного роду новацій у діяльності повітряного транспорту.

Ключові слова: аеропортова діяльність, стандарти і рекомендована практика ІКАО, регламент, директива, ЄС, наземна інфраструктура.

Grygorov O. M. Peculiarities of legal regulation of international airport activity: international and regional levels

This article is devoted to the analysis of the process of formation and development of legal regulation at the national and international levels of the functioning of the ground infrastructure of air transport, especially airports that serve international air navigation. The result of the joint efforts of international experts and legislators of different countries was the first legal models in the field of airport activities, which appeared in the national legislation of a number of European countries in the early twentieth century and were gradually enshrined in the first international conventions, and above all, in the Paris Convention of 1919 on International Air Navigation.

The article identifies the role of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in developing the first universal standards in the field of airport operations and developing special recommendations for member states aimed at improving the efficiency, safety and technical equipment of airports serving international air transportation. First of all, this article is about the provisions of Articles 10, 15, 68-69, 71-76 of the 1944 Chicago Convention on International Civil Aviation and the ICAO Standards and Recommended Practices set out in Annex 14 to the Chicago Convention, as well as a number of special guidelines for the regulation of airport activities. Article also researches the practice of the European Union, which since the 1990s has been aimed at comprehensive legal regulation of airport activities (including common rules on slot allocation, access to the ground handling market at EU airports, collection of airport charges, etc.) within this integration association.

We state that in modern international air law at the universal and regional levels formed and operates a system of legal standards of airport activities, which, according to experts in the field of air transport meets the requirements of stable development of international air transportation. The standards and recommended practices of the International Civil Aviation Organization (ICAO), as well as regional standards in force within the European Community and aimed at the legal support of airport activities, have a high capacity to adapt to various innovations in air transport.

Key words: airport activity, ICAO standards and recommended practice, regulations, directive, EU, ground infrastructure.

Постановка проблеми та її актуальність.

Початок «авіаційної ери» став не тільки технологічним проривом в історії нашої цивілізації, але й, фактично, поштовхом до формування нової галузі права - повітряного права. У рамках національних законодавчих систем розроблялися перші правові моделі регулювання повітряного транспорту, зокрема і правової регламентації функціонування наземної інфраструктури, яка забезпечувала діяльність цивільної авіації.

Перші правові стандарти у сфері аеродромної інфраструктури були закріплені в законодавстві низки європейських держав, серед яких Франція, Німеччина, Австрія, Італія. У 20-х рр. минулого століття норми для регламентації аеропортової діяльності були закріплені в положеннях Паризької конвенції 1919 р. про міжнародну аеронавігацію, Ібероамериканської конвенції 1926 р. з питань аеронавігації та Панамериканської конвенції 1928 р. про комерційну авіацію. Згодом основні міжнародно-правові стандарти аеропортового забезпечення міжнародної аеронавігації були сформульовані в Чиказькій конвенції 1944 р. про міжнародну цивільну авіацію та додатках до неї.

Однією з найсучасніших натеper регіональних правових моделей регламентації міжнародної аеропортової діяльності є модель, яка закріплена у праві Європейського Союзу (далі - ЄС) і розглядається, по суті, як оптимальна з погляду імплементації універсальних правових стандартів і рекомендованої практики, сформульованих Міжнародною організацією цивільної авіації (далі - ІКАО).

Метою статті є аналіз універсальних та регіональних стандартів у сфері аеропортової діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами правового регулювання міжнародної аеропортової діяльності цікавилися такі

відомі закордонні дослідники, як: М. Мільде, Ю.Н. Малєєв, Бай Гуй Мей. В.Д. Бордунов, І.С. Перетерський, А.А. Баталов та інші. У вітчизняній науці міжнародного права дослідження цієї проблеми представлене працями В.І. Рижного, Л.О. Сулими, Г.В. Цірат, Я.О. Добідовської, А.Я. Каманіна, В.А. Андрєєнкова й інші.

Виклад основного матеріалу. Перші правові вимоги щодо забезпечення цивільної авіації належною наземною аеродромною інфраструктурою закріплені в національному законодавстві держав на початку ХХ ст. Наприклад, у законодавстві Франції Декретом від 21 листопада 1911 р. (зі змінами від 17 грудня 1913 р.) були визначені вимоги щодо облаштування аеродромів та порядок їх використання повітряними суднами. Надалі французький Закон про повітряний рух від 1 червня 1924 р. у ст. 24 розд. II врегулював порядок використання аеродромів, розділив їх на два види: державні та приватні, як і можливість здійснення екстрених посадок літальних апаратів [1, с. 21-54].

На міжнародному рівні питання функціонування наземної аеродромної інфраструктури вперше були врегульовані Паризькою конвенцією про регулювання повітряних перевезень від 13 жовтня 1919 р. Ст. 15 гл. IV Конвенції, зокрема, визначала, що «будь-яке повітряне судно на шляху з однієї держави до іншої повинне, якщо правила останньої того вимагають, здійснити посадку на одному з визначених нею аеродромів. Повідомлення про такі аеродроми надаються договірними державами Міжнародній комісії повітряних перевезень, яка передає це повідомлення всім договірним державам» [2].

Натеper загальні вимоги до забезпечення міжнародних повітряних перевезень аеропортами й іншим належним аеронавігаційним устаткуванням та норми про визначення на розсуд держави-члена переліку міжнародних аеропортів, тобто аеропортів, що обслуговують міжнародні авіарейси, містяться у гл. XV Чиказької конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. (ст. ст. 68-76).

Варто зазначити, що ці положення передбачають можливість надання допомоги договірним державам із боку ІКАО для розвитку аеропортової структури. У ст. 69 зазначено, що в разі визначення Радою ІКАО неналежної відповідності аеропортів договірної держави вимогам безпечної, регулярної, ефективної й економічної експлуатації міжнародних повітряних сполучень, як наявних, так і планових, Рада консультується із цією

безпосередньо зацікавленою державою й іншими державами, інтереси яких зачіпаються. Метою консультацій є знаходження засобів, за допомогою яких таке становище може бути виправлено. Рада ІКАО може давати рекомендації з розв'язання зазначених проблем, здійснювати фінансування необхідних заходів (ст. 70), надавати, укомплектовувати персоналом, утримувати і здійснювати адміністративне керівництво діяльністю аеропортів (ст. 71), надавати технічну допомогу (ст. 72) [3, с. 36-37].

Прикладом такого сприяння була підтримка Радою ІКАО проєктування, фінансування та будівництва сучасної злітно-посадкової смуги міжнародного аеропорту «Бориспіль» (Київ, Україна), її обладнання сучасною аеронавігаційною технікою в 1995-1998 рр. [4, с. 143]. Нині ІКАО спільно з Міжнародною радою аеропортів упроваджує програми підготовки кадрів для аеропортів у всіх регіонах світу, зокрема в аспектах управління аеропортами, економіки аеропортів, охорони навколишнього середовища, безпечної експлуатації аеропортів, процедур гарантування безпеки.

Стандарти та рекомендована практика (далі - САРП) щодо міжнародних аеропортів були вперше ухвалені Радою ІКАО в 1951 р. у вигляді Додатка 14 «Аеродроми» до Чиказької конвенції (нині діє видання Додатка 2016 р.). У Додатку 14 містяться положення про планування, проєктування, експлуатацію, технічні та фізичні характеристики аеропортів, об'єктів в аеропортах (ширина, ухил поверхні, відстань між об'єктами), повітряний простір аеропортів; закріплені вимоги стосовно аеропортового й аеронавігаційного обладнання, візуальних аеронавігаційних засобів (вказівники, сигнальні пристрої, маркування, вогні, знаки, маркери), технічного обслуговування аеропортів, аеродромних експлуатаційних служб, обладнання й установок; функціонування й оснащення аварійно-рятувальної та протипожежної служби, а також збору і надання необхідної інформації, зокрема відомостей про перевищення різних ділянок аеропорту, міцність твердих покриттів, стан поверхні злітно-посадкової смуги, стан аварійно-рятувальної та протипожежної служб аеропорту [5].

Вимоги, які містяться в Додатку 14, є мінімальними і повинні бути закріплені в законодавстві держав - членів ІКАО. Розвиток авіації зумовлює періодичне внесення найбільш значних змін, з-поміж усіх додатків до Чиказької конвенції, саме до Додатка 14, охоплення його нормами широкого діапазону питань: від планування будівництва аеропортів і вертодромів до таких деталей, як

час, необхідний для переходу на резервні джерела енергоживлення, від цивільного будівництва до вимог до освітлювальної техніки, від забезпечення складним рятувальним та протипожежним обладнанням до видалення з аеропортів птахів. Сертифікацію аеропортів проводять на основі розроблених ІКАО вимог, інструктивні вказівки в цій сфері закріплені в Посібнику із сертифікації аеродромів 2001 р.

Крім того, інструктивний та інформаційний матеріал, що стосується аеропортів і аеропортової діяльності, який розвиває, доповнює і сприяє належному застосуванню Додатка 14, міститься в Посібнику з аеропортових служб. Дев'ять частин посібника ухвалені в різний час і присвячені рятуванню та боротьбі з пожежами; стану поверхні покриття; небезпеці, спричиненій дикою природою, і методам її зменшення; видаленню повітряних суден, які втратили здатність рухатися; контролюванню перешкод; плануванню заходів на випадок аварійної обстановки в аеропорту; експлуатаційним службам аеропорту; практиці технічного обслуговування аеропортів. Крім того, інструктивний та інформаційний матеріал міститься в Посібнику із процедур експлуатаційної інспекції, сертифікації та постійного нагляду 2010 р. та томі III Посібника з безпеки для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання 2017 р.

Сучасним прикладом регіональної моделі регулювання аеропортової діяльності є, на нашу думку, правові моделі, які діють у Європейському Союзі, де правове регулювання аеропортової діяльності здійснюється низкою актів, які поширюються на всі аеропорти держав - членів ЄС. Основними з них є Регламент № 95/93 про єдині правила розподілу слотів в аеропортах ЄС; Директива № 96/67/ЄС про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах ЄС; Директива № 2009/12/ЄС про аеропортові збори; Регламент № 598/2014 про встановлення правил та процедур уведення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу; Регламент № 139/2014, який містить вимоги й адміністративні процедури, пов'язані з аеродромами.

Регламент № 95/93 про єдині правила розподілу слотів в аеропортах ЄС має в основі механізм координації слотів. Ідеться про збалансовані, прозорі та недискримінаційні правила, що застосовуються незалежними органами / «координаторами», які створює кожна держава-член. Вони оптимізують використання слотів, узгоджують

розклад і, таким чином, полегшують діяльність авіакомпаній, особливо щодо експлуатації перевантажених аеропортів [6].

Директива № 96/67/ЄС про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах ЄС передбачає вільну конкуренцію за надання більшості послуг наземного обслуговування у великих аеропортах ЄС, що розширює можливості авіакомпаній щодо вибору постачальників і покращує умови отримання послуг авіакомпаніями. Водночас до наземного обслуговування віднесені технічне обслуговування, використання палива, обробка вантажу, послуги реєстрації пасажирів, громадського харчування, перевезення багажу в аеропорту. Однак стосовно надання деяких послуг, як-от обробка багажу, надання трапу, заправка паливом, пересування вантажів, держава - член ЄС може обмежити кількість суб'єктів. У разі запровадження таких обмежень постачальників має бути як мінімум два, і принаймні один із них повинен бути незалежним від аеропорту чи панівної в цьому аеропорту авіакомпанії [7].

Директива про аеропортові збори № 2009/12/ЄС, що набула чинності у 2011 р., передбачає прозоре обчислення зборів, які стягуються аеропортами з авіаперевізників за користування послугами й обладнанням аеропортів. Обчислення відбувається, виходячи з фактичних витрат. Директива спрямована на зменшення розриву в розмірі зборів на послуги в різних аеропортах, якщо це можливо. На органи управління аеропортів покладені обов'язки регулярно консультуватися з користувачами аеропортів щодо рівня зборів, і, якщо це доречно, рівня надання послуг. Крім того, передбачене проведення консультацій із користувачами аеропортів щодо реалізації нових інфраструктурних проєктів [8].

У 2011 р. Європейська комісія ухвалила повідомлення «Політика щодо аеропортів в Європейському Союзі - розв'язання проблем, пов'язаних із пропускнуою здатністю та якістю, для сприяння зростанню, розвитку транспортного сполучення та мобільності». Повідомлення містить пропозиції щодо покращення використання наявної пропускнуої здатності аеропортів шляхом перегляду чинної системи розподілу слотів (ішлося про перегляд Регламенту № 95/93 шляхом підвищення рівня незалежності координаторів слотів і передавання слотів тим авіаперевізниками, які зможуть їх використовувати ефективніше); скасування Директиви № 96/67/ЄС та її заміну Регламентом про послуги наземного обслуговування (ця пропозиція відкликана у 2015 р.); скасування Директиви

№ 2002/30/ЄС і ухвалення замість неї Регламенту про встановлення правил та процедур щодо введення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу [9].

Проте у 2014 р. Директива № 2002/30/ЄС була скасована Регламентом № 598/2014 про встановлення правил та процедур введення експлуатаційних обмежень, пов'язаних із шумом в аеропортах ЄС, у рамках збалансованого підходу. Збалансований підхід передбачає чотири основні елементи: 1) зменшення рівня шуму літаків шляхом встановлення стандартів шуму; 2) стале управління земельними ділянками навколо аеропортів; 3) удосконалення процесів експлуатації аеропортів із метою зменшення шумового впливу на поверхню; 4) введення експлуатаційних обмежень. Держави - члени ЄС зобов'язано призначити один або кілька компетентних органів відповідальними за дотримання процедури ухвалення експлуатаційних обмежень. Регламент встановлює чітку та прозору процедуру введення експлуатаційних обмежень. Відповідні рішення мають ґрунтуватись на доказах та містити оптимальні шляхи розв'язання проблем із шумом у контексті безпеки, пропускнуої здатності аеропортів та витрат [10].

Того ж року Європейська комісія ухвалила Керівні принципи щодо державної допомоги в авіаційній галузі. Їхні положення спрямовані на надання державного фінансування аеропортам, розташованим у регіонах, де є потреби розвитку повітряного транспорту; забезпечення рівних умов для функціонування аеропортів і авіакомпаній; справедливе використання коштів платників податків [11].

Суттєву роль відіграє діяльність Європейської агенції з авіаційної безпеки (далі - ЄААБ), яка, серед іншого, бере участь у розробленні актів ЄС. Крім ЄААБ, важливим інституційним механізмом, який сприяє розвитку правового регулювання аеропортової діяльності, є Європейська обсерваторія потенціалу та якості аеропортів. Ця організація проводить дослідження тих сфер, у яких органи ЄС могли б підтримати зусилля держав - членів ЄС для вдосконалення функціонування аеропортів. Роль Обсерваторії полягає в такому: 1) допомога Європейській комісії в розв'язанні проблем щодо потенціалу, пропускнуої здатності та якості роботи аеропортів, визначених у «Білій книзі «у сфері транспорту та повідомленні «Політика щодо аеропортів в Європейському Союзі», які були ухвалені Європейською комісією у 2011 р.; 2) забезпечення

обміну досвідом та передовою практикою у сфері експлуатації аеропортів; 3) висвітлення наявних проблем та надання пропозицій щодо ухвалення рішень, зокрема щодо політики стосовно аеропортів [12, с. 1].

Висновки. Виходячи із проведеного дослідження, можна зробити висновок, що на сучасному етапі основні універсальні правові вимоги до діяльності міжнародних аеропортів сконцентровано в Чиказькій конвенції 1944 р., а стандарти та рекомендована практика (САРП) у цій сфері викладені в Додатку 14 до Конвенції. Найбільш сучасна у процесі її динамічного розвитку регіональна модель правової регламентації аеропортової діяльності діє в рамках Європейського Союзу. Урахування цього досвіду у співпраці України з ІКАО у сфері аеропортової діяльності, на нашу думку, безсумнівно, буде слугувати реалізації амбітних планів активізації співробітництва України та ЄС в авіаційній галузі, а також практичному втіленню Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 р.

Література

1. Григоров О.М. Міжнародно-правові засади регулювання відносин у сфері цивільної авіації: становлення та розвиток : монографія. Одеса : Фенікс, 2020. 440 с.
2. Конвенция, касающаяся регулирования движения навигации, подписанная в Париже 13 октября 1919 г. URL: <https://web.archive.org/web/20120705050026/http://www.aviation.go.th/air-trans/airlaw/1914.html>.
3. Convention on International Civil Aviation, done at Chicago on the 7th Day of December 1944. ICAO. 1945. 61 p. P. 36-37.
4. Григоров О.М. Міжнародні та національні правові стандарти аеропортової діяльності. *Актуальні*

проблеми міжнародних відносин. 2009. Вип. 84. Ч. II. С. 143. С. 142-150.

5. Aerodromes. Annex 14 to the Chicago Convention. International Civil Aviation Organization. 2016. 624 p.

6. Slot coordination and schedules facilitation. Ministere de la Transition ecologique et solidaire. 18.02.2019. 4 p.

7. Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports. *Official Journal*. 25.10.1996. L 272. P. 36-45.

8. Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges. *Official Journal of the European Union*. 14.3.2009. L 70/11.

9. Communication Airport policy in the European Union - addressing capacity and quality to promote growth, connectivity and sustainable mobility. *European Commission*. COM (2011). 2011. 823 p.

10. Regulation (EU) № 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC. *Official Journal*. 12.6.2014. L 173. P. 65-78.

11. Communication from the Commission - Guidelines on State aid to airports and airlines. *Official Journal of the European Union*. C 99. 4.4.2014. P. 3-34.

12. The European Observatory on Airport Capacity and Quality. Addressing the airport capacity and quality challenge in Europe. *European Commission*. 2018. 3 p.

*Григоров О. М.,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*