

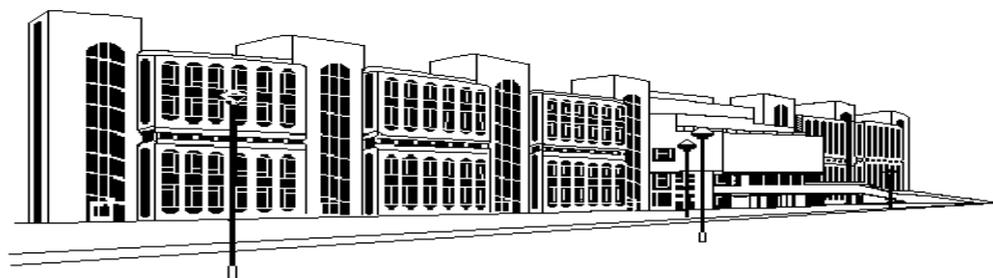


ISSN 2079-0619

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

# **НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА**

№ 196



**Москва  
2013**

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ» (МГТУ ГА)**

---

# **НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА**

**№ 196 (10)**

Издается с 1998 г.

**Москва  
2013**

*Научный Вестник МГТУ ГА решением Президиума ВАК Министерства образования и науки РФ включен в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук.*

### **Главная редакция**

- Главный редактор** - заслуженный юрист РФ, д-р юрид. наук, д-р техн. наук, проф. Б.П. Елисеев (МГТУ ГА)
- Зам. главного редактора** - д-р техн. наук, проф. В.В. Воробьев (МГТУ ГА)
- Ответственный секретарь главной редакции** - д-р техн. наук, доц. О.Г. Феоктистова (МГТУ ГА)
- Члены главной редакции** - почетный работник науки и техники, д-р филос. наук, проф. О.Д. Гаранина (МГТУ ГА);  
заслуженный деятель науки и техники РФ,  
д-р физ.-мат. наук, проф. А.И. Козлов (МГТУ ГА);  
заслуженный деятель науки РФ,  
д-р техн. наук, проф. В.Г. Ципенко (МГТУ ГА);  
д-р техн. наук, проф. В.Т. Калугин (МГТУ им. Н.Э. Баумана);  
заслуженный деятель науки РФ,  
д-р физ.-мат. наук, проф. Д.С. Лукин (МФТИ);  
заслуженный работник транспорта РФ,  
д-р техн. наук, проф. В.С. Шапкин (ГосНИИ ГА);  
заместитель декана факультета Национальной школы гражданской авиации (ENAC) Бруно Ламискарге (Тулуза, Франция);  
директор Межведомственного Центра промышленных исследований в авионике Франко Персиани (Болонский университет, Италия);  
профессор кафедры аэрокосмической техники Университета Севильи Дамиан Ривас (Испания)

### **Редакционная коллегия выпуска**

- Ответственный редактор выпуска** - заслуженный юрист РФ, д-р юрид. наук, д-р техн. наук, проф. Б.П. Елисеев (МГТУ ГА)
- Ответственный секретарь** - канд. техн. наук, доц. Т.Л. Соловьева (МГТУ ГА)
- Члены редакционной коллегии** - д-р юрид. наук, проф. В.Д. Горобец (МГТУ ГА);  
- д-р юрид. наук, проф. С.С. Юрьев (РААН);  
- д-р юрид. наук, проф. В.Н. Шеломенцев (МГАВТ)

E-mail: [pravo@mstuca.aero](mailto:pravo@mstuca.aero)

тел. +7(499) 459-04-81

ISBN 978-5-86311-903-8

*Плата за публикацию в Научном Вестнике МГТУ ГА с аспирантов не взимается*

---

---

**НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК  
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
ТЕХНИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

---

---

№ 196 (10)

2013

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>Елисеев Б.П.</b> Правовой статус ректора и управление высшим учебным заведением.....	7
<b>Горобец В.Д.</b> Повышение квалификации специалистов авиационного персонала в свете нового закона об образовании.....	14
<b>Бордунов В.Д., Елисеев Б.П.</b> Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок от 28 мая 1999 года: проблема толкования и применения.....	19
<b>Юрьев С.С.</b> Становление и развитие авиационного (воздушного) права в России.....	27
<b>Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю.</b> Воздушное право как подотрасль транспортного права (теоретический аспект).....	35
<b>Артамонов Б.В.</b> Проблемы развития воздушного транспорта России на современном этапе.	40
<b>Краснов С.И.</b> Некоторые правовые проблемы реализации федеральных целевых программ в области воздушного транспорта.....	44
<b>Лебедева М.Ю., Маслаков В.П.</b> К вопросу о государственно-правовом регулировании транспортной инфраструктуры.....	51
<b>Афанасьев В.Г.</b> Либерализация и протекционизм в современной аэрополитике.....	57
<b>Сvirкин В.А.</b> К вопросу обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте....	62
<b>Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю.</b> Дефиниция «транспортная безопасность».....	67
<b>Елисеев Б.П., Васильев С.Б.</b> Управление компанией, как задача на проверку статистических гипотез.....	72
<b>Соловьева Т.Л.</b> Проблематика привлечения иностранных пилотов к работе в качестве командиров воздушных судов.....	79
<b>Трофимова О.А.</b> Применение норм права при решении конфликтных ситуаций, возникающих на борту воздушного судна.....	84
<b>Малышев Р.Г.</b> Дистанционное обслуживание воздушного движения.....	91
<b>Наумова Т.В., Феоктистова О.Г.</b> Философские предпосылки правовой регламентации риска.	96
<b>Черная О.О.</b> Нормативно-правовые источники метеорологического обслуживания гражданской авиации.....	102
<b>Шеломенцев В.Н.</b> Правовые методы образования и деятельности неправительственных организаций.....	108
<b>Борзова А.С.</b> Отбор налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок...	112

## КРАТКИЕ СООБЩЕНИЯ

<b>Мнишко В.В.</b> Некоторые аспекты процедуры выдачи сертификата типа воздушного судна.....	117
<b>Попова А.В.</b> Инвестиционное право как комплексное нормативное образование системы права Российской Федерации.....	119
<b>Загускин Н.Н.</b> Взаимосвязь трансформационных изменений с жизненным циклом строительной организации.....	122
<b>Пивоварова Д.Н.</b> Девиантное поведение на рабочем месте как результат конфликта культур...	125
<b>Черная О.О.</b> Основные черты нормативного регулирования авиационной деятельности в 20 – 40-х годах XX века.....	127
<b>Шалаев В.С.</b> Проблемные вопросы, возникающие при сборе, регистрации и анализе отказов и неисправностей при испытаниях и эксплуатации авиационной техники.....	130

*Уважаемые коллеги!*

*Перед вами уже третий выпуск Научного Вестника МГТУ ГА, посвященного проблемам правового регулирования деятельности гражданской авиации и правового режима воздушного пространства.*

*За время, прошедшее с момента выпуска второго номера Вестника, в стране, в отрасли и в мире произошли серьезные позитивные изменения. Взаимоотношения между Россией и международным авиационным сообществом в области гражданской авиации приобрели более устойчивый характер.*

*В указанный период мы отметили 200-летнюю годовщину транспорта России, 90-летний юбилей гражданской авиации России.*

*Немалый вклад в развитие отрасли оказывает и наш университет. МГТУ ГА принимает активное участие в формировании и реализации новых учебных планов и образовательных программ. Введен в строй Учебный центр профессиональной подготовки, обучения и аттестации специалистов и должностных лиц в области обеспечения транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта, а также персонала, принимающего участие в обеспечении транспортной безопасности на объектах воздушного транспорта, выпущены первые слушатели Центра. Университет значительно расширил географию международного сотрудничества в области подготовки квалифицированных авиационных кадров.*

*На этом фоне отмечается все возрастающий интерес студентов, авиационных специалистов, ученых к проблемам воздушного права, особенно – правоприменительной практике.*

*Несмотря на позитивные сдвиги в сфере воздушного права, многие вопросы требуют пристального внимания с точки зрения более четкой правовой*

регламентации. Сюда можно отнести вопросы транспортной, авиационной безопасности, вопросы унификации правил международных воздушных перевозок, лизинга гражданских воздушных судов, повышения квалификации авиационного персонала, аспекты привлечения иностранных пилотов к работе в качестве КВС и другие.

В статьях Вестника представлены самые различные взгляды на указанные проблемы, изложены различные варианты правового регулирования деятельности авиации и использования воздушного пространства.

Очень рассчитываю, что мы продолжим дальнейшее сотрудничество всех специалистов в рамках Научного Вестника МГТУ ГА.

Ждем ваших статей и пожеланий по адресу: Кронштадтский б-р, д. 20, кафедра Государственного регулирования и права, [pravo@mstuca.aero](mailto:pravo@mstuca.aero).

**Ответственный редактор -**  
ректор МГТУ ГА, доктор юридических наук,  
доктор технических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ

**Б.П. Елисеев**

УДК 378.11

## ПРАВОВОЙ СТАТУС РЕКТОРА И УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМ УЧЕБНЫМ ЗАВЕДЕНИЕМ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ

Статья посвящена анализу правового положения ректора высшего учебного заведения в свете вступающего в силу нового закона «Об образовании в Российской Федерации», интересам участников образовательного процесса, месту и роли ректора в этом процессе.

**Ключевые слова:** ректор, учебный процесс, управление высшим учебным заведением, ответственность, единоначалие.

### 1. Основные изменения в статусе ректора

Принятие Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ заставляет несколько по-новому взглянуть на традиционные вопросы и проблемы, с которыми ежедневно сталкивается высшая школа. Несмотря на гигантский объем этого нормативного правового акта, что затрудняет его восприятие как единого целого, системного нормативного акта, многие аспекты деятельности, в частности высшей школы, остались в стороне от рассмотрения и регулирования. Это может означать, что большинство вопросов, связанных с организацией деятельности вузов, регламентированных в ранее действовавших законах и отсутствующих в новом, будут регулироваться подзаконными актами, а затем потребуют внесения дополнений и изменений в сам закон.

Центральной, узловой проблемой является проблема управления вузом, место и роль в этом процессе ректора высшего учебного заведения.

Первый, и при этом крайне принципиальный момент, состоит в определенном изменении статуса ректора.

Закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ провозглашал: «Общее руководство государственным высшим учебным заведением осуществляет выборный представительный орган - *ученый совет*» (ст. 35 п. 2), а закон Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. От 31 января 1996 г.) требовал даже разграничение полномочий между ученым советом и ректором: «*Разграничение полномочий* между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом образовательного учреждения» (ст. 35 п. 5). Ректору по этим законам предписывалась функция непосредственного управления вузом: «*Непосредственное управление* высшим учебным заведением осуществляется ректором» (ст. 12 п. 3). При этом «статус руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения устанавливается Правительством РФ» (ст. 35.3).

В новом законе «Об образовании РФ» ректору уделено очень небольшое внимание (сам термин «ректор» упоминается лишь дважды, да и то в перечислении, несколько раз о нем говорится так же, как о руководителе образовательного учреждения). Однако именно это является принципиальным моментом, категорично предписано, что «*единоличным* исполнительным органом вуза является его ректор, который осуществляет текущее руководство деятельностью вуза», при этом одновременно провозглашается, что «управление вузом осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности», а ст. 51 п. 8 этого закона возлагает на ректора «*ответственность* за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации».

Проблема отсутствия нормативно-правовой регламентации вопросов статуса касается и других органов управления вузом (конференция, ученый совет, ректорат).

Предоставляя существенные полномочия по управлению учебным заведением руководителю, законодатель даже не определяет его основную компетенцию, ограничиваясь только регламентацией порядка выбора возможных вариантов избрания или назначения на должность.

Вместе с тем, практика управления высшим учебным заведением подтверждает важность реализации управленческих функций руководителя вуза посредством использования такой организационной формы, как ректорат высшего учебного заведения.

В подзаконных актах упоминание о ректорате можно найти в распоряжении Президента РФ от 17.03.1995 г. № 131-рп п. 21 распоряжения. Как правило, ректорат состоит из ректора, проректоров, руководителей факультетов и других руководителей подразделений, определяемых ректором. Ректорат является совещательным органом и принимает решения, проводимые приказами и распоряжениями ректора.

Как ни странно, косвенное подтверждение того, что ректорат является органом управления, можно найти, в частности, в п. 3.2 Типового положения о президенте вуза (Письмо федерального агентства по образованию от 10 апреля 2007 г. № 18-10/174), согласно которому президент входит в состав ученого совета и ректората вуза.

Итак, ректор – единоличный руководитель, назначенный государством, т.е. представляющий его интересы, решающий его задачи и несущий ответственность перед государством за состояние дел в вузе. С другой стороны, ректор избран коллективом вуза, т.е. представляет интересы его работников и должен решать их задачи и проблемы.

Перед ректором, как представителем государства, стоит ряд задач, основными из которых являются:

- выполнить государственный заказ на специалиста;
- обеспечить функционирование вуза на уровне требований, предъявляемых к вузу со стороны государственных органов, ведающих аккредитацией и аттестацией вуза;
- обеспечить выполнение всех заключенных вузом договоров;
- обеспечить выполнение обязательств вуза перед государством (налоги, отчетность и т.п.).

Ректор, как защитник интересов коллектива работников, обязан способствовать удовлетворению в широком смысле этого слова интересов своих работников.

Для того, чтобы определить стратегию руководства вузом при наличии названных двух противоречивых аспектов деятельности вуза, необходимо рассмотреть цели каждого из участников образовательного процесса.

## 2. Цели участников образовательного процесса

Конституционное требование (ст. 43 Конституции РФ), сводится к созданию такой системы, которая должна обеспечить возможность удовлетворить потребности граждан, общества и рынка труда в качественном образовании. В этой связи основная задача *государства* в области образования должна сводиться к разработке государственной политики в области образования и созданию необходимых условий для ее практической реализации, включающих в себя создание соответствующей законодательно-правовой базы и финансовое обеспечение (в широком смысле этого слова) государственных высших учебных заведений, достаточное для выполнения ими государственного заказа на подготовку специалистов. При этом государственный заказ, формирование которого также является одной из задач государства в области высшего образования, должен опираться на потребность общества в подготавливаемых вузами специалистами в течение длительного промежутка времени. Под понятием “специалист” следует иметь в виду не только уровень его профильной подготовки, но и высокий уровень общей культуры и эрудиции в далеких от профильной областях знаний. Иными словами, государство, представляя интересы

общества, т.е. его налогоплательщиков, должно производить «инвестиции в образование» с целью получения отдачи в виде «дивидендов» по ним в будущем.

Ясно, что при таком подходе основная задача высшего учебного заведения – выполнить государственный заказ на подготовку специалистов. В этом смысле даже научная деятельность, несмотря на то, что в вузах работает большинство российских ученых, имеющих ученые степени и звания, играет вспомогательную, если не сказать второстепенную роль, поскольку основная задача вузовской науки сводится к повышению квалификации профессорско-преподавательского состава, что должно сказаться на качестве обучения, подготовке научных кадров для использования их в дальнейшем на педагогической работе и внедрению новых научных знаний в учебный процесс. Само же получение новых научных знаний в рамках вузовской науки – задача весьма проблематичная. Это связано с тем, что государство специальные финансовые средства на проведение научных исследований (бюджетное финансирование) выделяет лишь ограниченному числу вузов, основная масса вузов такого финансирования не имеет, поэтому вузовская наука опирается на хоздоговорные научно-исследовательские работы, участие в которых для профессорско-преподавательского состава вовсе не является обязательным.

Что касается работников вуза, то для *каждого* из них основная задача состоит в том, чтобы материально обеспечить и создать нормальные условия жизни себе, своей семье, детям, родным и близким, и поэтому для него *работа* в вузе объективно *является*, всего-навсего, *инструментом* для получения им материальных средств и социальных благ. Конечно, сюда можно добавить и «удовлетворение им своих духовных потребностей», которое, хотя и не стоит на первом месте, может играть определенную целеопределяющую роль. Тем не менее, и в этом случае можно говорить, что выполняемая им работа дает ему такую возможность, обеспечивая его соответствующими условиями и достаточными для его существования материальными средствами. Из сказанного также совершенно объективно следует, что работники вуза *не заинтересованы* в работе по «удовлетворению потребностей граждан, общества и рынка труда в качественном образовании», как это требует государство. Причина этого также имеет вполне материальную основу. Она состоит в полном отсутствии зависимости между качеством обучения (задача государства) и заработной платой работников вуза. Существующая сегодня громоздкая система финансирования и управления высшей школой по своей сути представляет собой систему, в которой практически отсутствуют обратные связи, что проявляется в отсутствии реальных стимулов и «антистимулов» за результаты своей работы, прежде всего, у профессорско-преподавательского и учебно-вспомогательного составов.

Для главного участника процесса обучения - *студента* учеба также является лишь инструментом для получения им в далеком будущем (по масштабу времени студента) материальных средств к существованию («удовлетворение духовных потребностей» стоит здесь далеко не на первом месте). Если стоять на реальной почве, то можно утверждать, что для абсолютного большинства студентов активной заинтересованности в качестве знаний нет.

### 3. Парадоксальность государственной стратегии в области образования

Отношения государства и высшего учебного заведения строятся по следующей схеме. Государство формирует *не зависящий от вуза заказ* на специалиста, в котором определены только направления подготовки, перечень специальностей, количество специалистов и сроки обучения. Государство выделяет вузу необходимые финансовые и материальные средства для выполнения этого заказа, в котором нет никаких требований, касающихся качества подготовки специалиста. Наконец, государство создает нормативно-правовую базу российского образования.

С позиций государства специалист считается подготовленным, даже если он за весь период обучения не получил ни одной иной оценки, нежели "тройка", определенной соответствующими государственными стандартами как "удовлетворительно", т.е. *государство сегодня устраивает качество специалистов на уровне "троечника"*. Это значит, что в рамках проведенных

выше рассуждений, государство считает минимально допустимым уровнем подготовки специалистов именно уровень рядового "троечника", подтверждением чего является выдача такому специалисту государственного диплома единого образца. Более того, именно эта линия последовательно проводится во всех государственных документах, где нет ни одного документа, определяющего что-либо иное.

Возможность получения диплома с отличием, является некоторой формой моральной поддержки выпускника и не более того. Государство абсолютно не стимулирует хорошую учебу (та минимальная доплата к стипендии «погоды» не делает. Более того, новое Положение о стипендиях студентам и аспирантам, выплату стипендии даже отличникам переводит из разряда "обязательной" в разряд "может быть"). В дальнейшем "диплом с отличием" никакой роли при трудоустройстве практически не играет.

Кроме того, государство полностью отказалось от контроля отсева студентов во время обучения.

Таким образом, государство на сегодняшний день, *нравится это или не нравится, хочет оно того или не хочет*, но последовательно реализует следующий подход (требование) к существующей системе образования применительно к высшему учебному заведению: *"За заданное время и выделенные вузу средства подготовить некоторое (любое) количество специалистов (безотносительно к числу принятых в соответствующий год на первый курс) на уровне знаний, оцениваемых только как удовлетворительные".*

Такова, несмотря на всю нелепость приведенной формулировки, сегодняшняя объективная реальность. Здесь следует еще раз подчеркнуть, что требования по качеству подготовки специалистов государство ограничивает сплошным "троечником". По существующей системе *государству не нужны специалисты с высоким уровнем качества подготовки*, т.е. хорошо обучающиеся студенты.

В качестве одного из критериев оценки эффективности деятельности вузов все чаще звучит предложение оценивать их работу по числу выпускников, работающих по специальности. Однако за кажущейся естественностью и простотой такого критерия скрывается довольно серьезное противоречие. Государственный вуз набирает студентов в соответствии с устанавливаемыми ему *государством* контрольными показателями приема, где под каждую специальность строго расписана численность принимаемых абитуриентов. Кто занимается высшей школой, прекрасно знает, как трудно добиться корректировки этих показателей даже на одного человека. Это означает только одно – *государство «знает»*, сколько специалистов данного профиля потребуется ему (государству!) через 4-6 лет. И вот приходит срок окончания вуза и молодой специалист не может найти работу. Почему? Либо он плохо подготовлен, либо просто ему нет рабочего места. Накопившийся опыт показывает, что основная причина – отсутствие потребности в специалистах такого профиля. Прогноз государства оказался слишком далек от реальностей. Так причем здесь критерий работы вуза? Логичнее было бы формулировать государственный заказ не на прием, а *на выпуск* специалиста в таком-то году.

#### **4. Ректор и интересы участников образовательного процесса**

В названном клубке противоречивых требований находится руководитель высшего учебного заведения (ректор), задача которого сводится к построению управленческой системы с максимально меньшими издержками, удовлетворяющей интересам всех партнеров учебного процесса. Практически единственными инструментами в руках ректора для решения названного круга задач являются внутривузовский хозяйственный механизм и кадровая политика.

Источником средств для решения экономических задач работников являются, помимо бюджетных средств, средства приносящей доход деятельности.

Однако и здесь налицо противоречие. Когда и кто осуществляет эту деятельность? Штатные работники вуза такую деятельность могут осуществлять только в нерабочее время. А коль

так, то когда он будет отдыхать и вообще причем здесь вуз. Если эту работу будут выполнять работники, специально нанятые для этой цели, то отчисления от их дохода должны направляться другим работникам.

Второй момент - такая работа должна способствовать повышению квалификации работников по их профилю, а это научная деятельность, образовательная деятельность. Что касается малых предприятий, то вуз все-таки должен производить или оказывать услуги по своему профилю, что зачастую требует сертификации как производимой продукции, так и ее производителей. Отсюда вытекает важнейшая задача ректора – способствовать развитию такой предпринимательской деятельности, которая, в конечном счете, направлена на повышение качества образовательного процесса.

И здесь ректора подстерегает серьезная опасность. Чрезмерное увлечение коммерческой деятельностью приводит к тому, что преподаватель все больше тратит на нее времени, отдавая основной работе естественно меньше времени, что приводит к эффекту «удушения учебной работы» коммерческой деятельностью.

Наличие средств от приносящей доход деятельности в руках ректора требует его решения по их распределению между работниками вуза. Если говорить на языке теории управления, то ректор сталкивается с классической задачей из класса «задач с ограниченным ресурсом». Какое бы он решение ни принял, всегда будут работники, довольные таким решением, и всегда будут работники, недовольные им. Конечно главное при любом решении – это сравнение успехов, которые принесут при таком «дележе» довольные «работники», и «издержек», которые понесет вуз со стороны «недовольных» как сразу, так и в будущем. Никаких общих рецептов здесь нет и быть не может. Главное, - коллектив должен понимать такие решения и понимать, что они не делаются в рамках сиюминутного «единоначалия», а являются следствием определенных, хорошо известных всему коллективу принципов и документов.

Коллектив работников – это сотни людей, между которыми, помимо служебных, существуют сотни всевозможных личностных связей и взаимоотношений, а поэтому любое непонимание ситуации порождает и необоснованное недовольство, и конфликты, и ненужную напряженность и недоверие к руководителям, а также пустые «слухи», пересуды да и сплетни. Естественно, что все это не может не сказаться на качестве работы коллектива. Искусство ректора состоит в минимизации такого развития ситуации, а основой этого может служить только открытость и разъяснение принимаемых решений, которые могут вызвать непонимание коллектива. При этом необходимо добиться понимания, что такие ситуации могут и должны разрешаться публично внутри вуза, в вузовских комиссиях по разрешению трудовых споров да и, наконец, судебным образом. Путь анонимок, обращения в вышестоящие органы – свидетельство болезни тех или иных подразделений вуза.

Извечный вузовский вопрос: «Почему я, доцент, получаю зарплату меньше начальника отдела, ведь без моего труда вуза не будет?» и «Почему я, начальник отдела, получаю зарплату меньше доцента, ведь без моего труда и моего отдела вуз существовать не может?». Ответы, а точнее разъяснение, по этим вопросам следует из того факта, что ректор вуза, выступая в своей первой ипостаси, как представитель государства, обязан обеспечить организацию учебного процесса; научных исследований; воспитательной работы со студентами; планово-финансовой и хозяйственной работы; нормального функционирования инфраструктуры вуза и его служб и развития вуза. Неисполнение или недостаточно качественное выполнение *любой* из перечисленных задач дает основание государственным органам выносить негативную оценку деятельности ректору. Сказанное означает, что в рамках сформулированных направлений деятельности *для ректора, как представителя государства*, нет ни более, ни менее важного направления из этих видов деятельности (конечно, в зависимости от конкретной ситуации на том или ином временном промежутке один из видов деятельности временно может иметь преимущественный характер). Отсюда следует, что все направления деятельности университета (учебная, научная, воспитательная, планово-финансовая, хозяйственная) для ректора по своей значимости имеют

одинаковый статус. И надо понимать, что для решения названных задач ректору дано право реализовывать определенную лично им в рамках действующего законодательства кадровую политику, осуществлять прием и увольнение работников, определять им заработную плату, стимулировать и поощрять труд работников, а также принимать необходимые меры дисциплинарного взыскания. «Инструментом» в руках ректора для качественного решения государственных задач, стоящих перед вузом, являются работники вуза.

Кроме того, ректор, выступая в своей второй ипостаси, как представитель коллектива вуза, обязан решать задачи по: улучшению материального положения и решению социальных задач коллектива; созданию и поддержанию комфортных и безопасных условий труда; повышению квалификации работников; созданию положительного имиджа вуза; привлечению на работу молодых кадров.

Новый закон «Об образовании в Российской Федерации», как уже упоминалось выше, провозглашает единоначалие ректора в управлении вузом и совершенно не оговаривает каких-либо его социальных гарантий, открытым остается вопрос заработной платы ректора. В ныне отмененных законах и ряде постановлений правительства этой стороне работы ректора было уделено большое внимание.

В то же время, вышеприведенным законом определяется возможность введения должности президента вуза, при этом не оговариваются ни его функциональные обязанности, ни квалификационные требования, предъявляемые к нему. При полном единоначалии ректора абсолютно непонятно наличие президента вуза, объективно становящегося вторым центром власти, а двоевластие, как известно, никогда до добра не доводило.

С другой стороны, абсолютное единоначалие ректора в условиях его длительного пребывания на этой должности неизбежно порождает тенденцию к застою, к блокированию продвижения молодежи на руководящие должности, подтверждением чему служат десятки примеров в различных вузах России. Представляется вполне целесообразным законодательно ограничить работу в должности ректора, как впрочем, и на других руководящих вузовских должностях, не более, чем 10-летним сроком, т.е. двумя сроками избрания подряд. Нельзя позволять руководителям любого ранга достигать так называемого «уровня некомпетентности».

Из вышеизложенного можно сделать вполне однозначный вывод. Процесс реализации закона «Об образовании в РФ» принесет много неожиданностей, породит большое количество коллизий. Это отразится, прежде всего, на эффективности управления высшими учебными заведениями России. И, к сожалению, не всегда позитивно. На наш взгляд, законодатель должен четко определить полномочия органов управления вузом и их компетенцию, с одной стороны, а с другой стороны, позволить вузу через собственный орган управления решать эти вопросы самостоятельно в рамках локальных актов. При этом принципиально важно законодательно ограничить возможности органа власти, исполняющего функции учредителя, вмешиваться в работу ректора по управлению вузом, диктовать ему условия путем «выдачи» различного рода директивных указаний, как правило, не оформляемых ведомственными актами.

Вся ответственность за управление вузом возлагается на ректора, как его единственного и единоличного руководителя. И чем предметнее будет регулироваться его правовой статус, чем тщательней будут определены его компетенции и полномочия, тем больше будет возможностей для руководителя вуза эффективно осуществлять управленческую функцию и соответственно решать задачи, определенные в ст. 43 Конституции РФ.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. - № 273-ФЗ.
2. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ.
3. Об образовании: закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (ред. от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ).

4. **Кирилловых А.А.** Статус ректора вуза в формате политико-правовых реформ образования // Ректор вуза. - 2009. - № 8.
5. **Маслова Л.Д., Гаффорова Е.Б.** Стратегическое управление вузами: анализ требований заинтересованных сторон // Университетское управление. - 2012. - № 5.
6. **Титова Н.Л.** Стратегии иерархических организаций (на примере университета) // Университетское управление. - 2011. - № 5.
7. **Елисеев Б.П., Елисов Л.Н.** Системотехническое управление образовательным комплексом. - М.: МГТУ ГА, 2012.

## THE LEGAL STATUS OF THE RECTOR AND THE MANAGEMENT OF HIGHER SCHOOL

**Eliseev B.P.**

The article is devoted to the analysis of the legal position of the rector of a higher educational institution in the light of the coming into the force the new law «About education in the Russian Federation», the interests of the participants of the educational process, the place and the role of the rector in this process.

**Key words:** rector of the educational process, management of higher school, responsibility, individual authority.

### Сведения об авторе

**Елисеев Борис Петрович**, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, ректор Московского государственного технического университета гражданской авиации, автор более 100 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

УДК 629:378.045.4

## ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ СПЕЦИАЛИСТОВ АВИАЦИОННОГО ПЕРСОНАЛА В СВЕТЕ НОВОГО ЗАКОНА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

В.Д. ГОРОБЕЦ

Статья посвящена анализу действующего законодательства в сфере дополнительного профессионального образования, объясняет особенности обучения авиационного персонала в свете нового Федерального закона об образовании.

**Ключевые слова:** дополнительное профессиональное образование, обучение, авиационный персонал.

Дополнительное профессиональное образование является составным элементом системы непрерывного повышения профессиональных знаний граждан в течение всей жизни, в том числе с целью удовлетворения образовательных и профессиональных потребностей человека, постоянной его адаптации к меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды, совершенствования деловой квалификации граждан, подготовки к выполнению новых видов профессиональной деятельности на базе среднего профессионального и высшего образования.

В настоящее время, до вступления в силу Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», сфера правоотношений, регулирующих дополнительное профессиональное образование, базируется на нормах Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 Об образовании Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и других нормативно-правовых актах.

Так в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», п. 14 Типового положения об образовательном учреждении дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 г. № 610, образовательные учреждения, реализующие программы дополнительного профессионального образования, вправе осуществлять свою деятельность на основании соответствующей лицензии, выдаваемой уполномоченным исполнительным органом государственной власти, которым в России является Рособрнадзор.

Рособрнадзор также вправе оказывать образовательным учреждениям государственную услугу, заключающуюся в проведении процедуры государственной аккредитации. Процедура государственной аккредитации в соответствии со ст. 4 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» носит заявительный характер.

Целью государственной аккредитации образовательного учреждения в соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 33.2 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании» являлось подтверждение соответствия качества образования по образовательным программам, реализуемым образовательным учреждением, федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, установление его государственного статуса путем выдачи слушателям, успешно завершившим образовательный процесс, документов государственного образца о дополнительном профессиональном образовании.

Федеральным законом от 08.11.2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования», который вступил в силу с 01.01.2011 г., в Закон Российской Федерации «Об образовании» были внесены изменения, предусматривающие, что государственная аккредитация проводится только в отношении тех образовательных программ, к которым установлены федеральные гос-

ударственные образовательные стандарты или федеральные государственные требования (п. 1 ст. 33.2 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

При этом законодатель установил, что федеральные государственные требования должны устанавливаться только по тем программам дополнительного профессионального образования, в тех отраслях экономики и социальной сферы, в которых преобладает государственное регулирование (например, государственная и муниципальная служба, педагогическая деятельность), или деятельность которых связана с особой сложностью и опасностью выполняемых работ (к примеру, атомная промышленность, химическое производство, обеспечение безопасности населения на объектах транспорта и др.).

Действующим в настоящее время законодательством Российской Федерации предусмотрено установление федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным образовательным программам для таких сфер деятельности, как государственная гражданская служба, педагогическая деятельность, таможенное дело и частная охранная деятельность.

Таким образом, законодатель посчитал, что дополнительные профессиональные образовательные программы, по которым разработка федеральных государственных требований Федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не предусмотрена, с 01.01.2011 г. государственной аккредитации не подлежат.

Следует отметить, что Рособрнадзор в период 2007-2010 гг. в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.06.2004 г. № 300, Законом «Об образовании», Положением о государственной аккредитации высшего учебного заведения, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.1999 г. № 1323 (утратило силу 28.07.2008г.), Положением о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 г. № 522 (утратило силу 04.04.2011 г.), проводил государственную аккредитацию в отношении всех образовательных учреждений как высшего профессионального образования, так и дополнительного профессионального образования, а также научных организаций по программам дополнительного профессионального образования, которые обращались в Рособрнадзор с соответствующим заявлением.

С принятием нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (далее – Закон), вступающего в силу с 1 сентября 2013 г., ситуация с получением дополнительного профессионального образования специалистами авиационного персонала изменяется кардинальным образом.

Так, законодатель изменил задачи дополнительного профессионального образования, а именно ст. 76 Закона постулирует, что дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.

Законом предусматривается, что дополнительное профессиональное образование осуществляется посредством реализации дополнительных профессиональных программ – программ повышения квалификации и программ профессиональной переподготовки.

Законом определено, что к освоению дополнительных профессиональных программ допускаются:

- 1) лица, имеющие среднее профессиональное и (или) высшее образование;
- 2) лица, получающие среднее профессиональное и (или) высшее образование.

Программа повышения квалификации направлена на совершенствование и (или) получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации.

Программа профессиональной переподготовки направлена на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации.

При этом содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования, указанные в квалификационных справочниках по соответствующим должностям, профессиям и специальностям, или квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются соответствующими нормативными актами.

Обучение по дополнительным профессиональным программам может осуществляться как одновременно и непрерывно, так и поэтапно (дискретно), в том числе посредством освоения отдельных учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), прохождения практики, применения сетевых форм, в порядке, установленном образовательной программой и (или) договором об образовании.

Формы обучения и сроки освоения дополнительных профессиональных программ определяются самой образовательной программой и (или) договором об образовании.

Освоение дополнительных профессиональных программ завершается итоговой аттестацией обучающихся в форме, определяемой организацией, осуществляющей образовательную деятельность самостоятельно.

Лицам, успешно освоившим соответствующую дополнительную профессиональную программу и прошедшим итоговую аттестацию, выдаются удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке.

При освоении дополнительной профессиональной программы параллельно с получением среднего профессионального образования и (или) высшего образования удостоверение о повышении квалификации и (или) диплом о профессиональной переподготовке выдаются одновременно с получением соответствующего документа об образовании и о квалификации.

Описанное выше касается всех видов дополнительной подготовки специалистов народного хозяйства.

Вместе с тем, Закон предусматривает особенности реализации образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями, а также в области подготовки работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением поездов и маневровой работой.

Так в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации в соответствии с Законом реализуются следующие образовательные программы:

- 1) основные программы профессионального обучения;
- 2) образовательные программы среднего профессионального образования и образовательные программы высшего образования;
- 3) дополнительные профессиональные программы.

При этом законодатель, учитывая важность транспортной сферы для экономики страны и осуществления безопасности населения на транспорте, установил, что типовые дополнительные профессиональные программы, в частности, в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации должны утверждаться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, то есть Министерством транспорта Российской Федерации.

Реализация образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации должна включать в себя теоретическую, тренажерную и практическую подготовку по эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, обеспечивающую преемственность задач, средств, методов, организационных форм подготовки работников различных уровней ответственности в соответ-

ствии с программами, утвержденными Минтрансом России. При этом при подготовке специалистов авиационного персонала гражданской авиации должно быть обеспечено выполнение норм налета часов в объеме не менее чем объем, требуемый международными договорами Российской Федерации.

Образовательные организации, осуществляющие подготовку специалистов авиационного персонала гражданской авиации, должны иметь учебно-тренажерную базу, в том числе транспортные средства и тренажеры, требования к которым предусмотрены соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами, типовыми основными программами профессионального обучения или типовыми дополнительными профессиональными программами.

Кроме того, Минтрансом России могут устанавливаться особенности организации и осуществления теоретической, тренажерной и практической подготовки по эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств по видам транспорта, методической деятельности по реализации образовательных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации в соответствии с международными требованиями.

Вышеприведенный анализ норм Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» позволяет сделать некоторые выводы и предложения.

Во-первых, Министерству транспорта Российской Федерации как Федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, следует ускорить разработку типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации. В противном случае образовательные учреждения, реализующие дополнительные профессиональные программы, не смогут после 1 сентября 2013 г. проводить повышение квалификации или профессиональную переподготовку авиационных специалистов.

Во-вторых, Минтрансу России либо Федеральному агентству воздушного транспорта требуется определить круг образовательных организаций, которые могут в полном объеме осуществлять подготовку специалистов авиационного персонала гражданской авиации по дополнительным профессиональным программам. При этом должно учитываться требование Закона об обязательном наличии в данных учебных заведениях учебно-тренажерной базы, в том числе транспортных средств и тренажеров.

В-третьих, п. 8 ст. 108 Закона предусматривается, что свидетельства о государственной аккредитации в части имеющих государственную аккредитацию дополнительных образовательных программ являются недействующими со дня вступления в силу настоящего закона, т.е. с 1 сентября 2013 г.

Тем самым образовательные учреждения с 1 сентября 2013 г. лишатся права выдавать слушателям, завершившим обучение на курсах переподготовки и повышения квалификации, документы государственного образца.

Для унификации документов, выдаваемых слушателям по окончании обучения (повышения квалификации), предлагается разработать и утвердить типовой бланк удостоверения о повышении квалификации, который будет единственным документом, подтверждающим повышение квалификации в соответствии с требованиями действующего законодательства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ.
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования: Федеральный закон от 08.11.2010 г. № 293-ФЗ.

3. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ в действующей редакции.

4. О высшем и послевузовском профессиональном образовании: Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ в действующей редакции.

5. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10.07.1992 г. № 3266-1 в действующей редакции.

6. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 г. № 300 (ред. от 24.10.2011).

## TRAINING OF AVIATION STAFF PROFESSIONALS UNDER NEW EDUCATION ACT

Gorobets V.D.

There are analyzed in the article the current law in the sphere of further professional education, are explained particularities of aviation staff professionals training in light of new Russian Federation education act.

**Key words:** further professional education, training, aviation staff professionals.

### Сведения об авторе

**Горобец Виктор Дмитриевич**, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), доктор юридических наук, профессор, проректор МГТУ ГА, автор более 50 научных работ, область научных интересов – теория права и государства, конституционное право РФ, конституционно-правовой статус парламента РФ, вопросы российского парламентаризма.

УДК 341.226:347.426

## МОНРЕАЛЬСКАЯ КОНВЕНЦИЯ ДЛЯ УНИФИКАЦИИ НЕКОТОРЫХ ПРАВИЛ МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗОК ОТ 28 МАЯ 1999 ГОДА: ПРОБЛЕМА ТОЛКОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ

В.Д. БОРДУНОВ, Б.П. ЕЛИСЕЕВ

Проводится анализ некоторых аспектов международного воздушного права, в частности, унификации правил международных воздушных перевозок. Исследуется перспектива присоединения Российской Федерации к Монреальской конвенции и анализируются основные положения соответствующего Федерального закона.

**Ключевые слова:** международное воздушное право, унификация, международный договор, Монреальская конвенция.

### 1. Унификация правил международных воздушных перевозок: понятие и функции

Международное воздушное право (МВП) выполняет различные функции в системе международного права. В первую очередь оно обеспечивает и поддерживает международный правопорядок в использовании воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в интересах международной гражданской авиации. Эта функция МВП имеет публично-правовую направленность, публично-правовое содержание. Выполнение этой функции привело к созданию принципов и норм, регулирующих исключительно публично-правовые отношения, возникающие между государствами по поводу: а) *использования воздушного пространства* и б) *деятельности национальной гражданской авиации в качестве международного воздушного транспорта*. По определению ИКАО термин «*воздушный транспорт*» характеризует «*перевозки по воздуху (обычно коммерческим воздушным транспортом)*», тогда как термин «*авиация*» - это общий термин, включающий «*полеты военных, государственных и частных воздушных судов, производство воздушных судов, аэронавигацию, некоммерческие воздушные перевозки и специальные авиационные услуги*». По этим причинам МВП объективно делится на две группы норм. Одна регулирует международную аэронавигацию, международные полеты воздушных судов авиапредприятий, назначенных государствами для эксплуатации международных воздушных сообщений, обеспечивает безопасность полетов, другая сконцентрирована на экономическом регулировании деятельности международного воздушного транспорта. Эта группа регулирует вопросы эксплуатации международных воздушных сообщений, допуска авиапредприятий к международным авиаперевозкам, упрощение формальностей, коммерческую деятельность авиакомпаний и связанные с ней гражданско-правовые вопросы. Такое деление привело к образованию в системе МВП института «*права международной аэронавигации и международных полетов*», института «*безопасности полетов и авиационной безопасности*» и института «*права международных воздушных сообщений и перевозок международным воздушным транспортом*». В функции последнего входит содействие развитию международного частного воздушного права. Весь цикл коммерческих перевозок международным воздушным транспортом связан с урегулированием гражданско-правовых вопросов, возникающих между авиаперевозчиком и пассажиром по поводу перевозки. Этот цикл состоит из этапа заключения договора о перевозке, определения в нем обязательств перевозчика, касающихся возмещения вреда жизни и здоровью пассажира, уничтожения, утери или повреждении багажа, порядка и условий предъявления пассажиром претензий и исков к перевозчику. Как правило, в национальном законодательстве эти вопросы тоже регулируются, но в каждом государстве по-своему, исходя из особенностей национальной правовой системы. В результате возникает множественность национальных подходов к разрешению вопросов международных воздушных

перевозок, что на практике ведет к возникновению трудноразрешимых правовых конфликтов, связанных с выбором применимого права из множества национальных подходов к порядку и условиям возмещения вреда пассажиру и его багажу. Именно по этим причинам, начиная с 1929 года, государства применяют унифицированные правила некоторой части правил международных воздушных перевозок, которые содержатся в Варшавской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1929 года.

В обобщенном виде под *«унификацией следует понимать принимаемые на основе международного публичного договора нормы, создание которых обычно отнесено к внутренней компетенции государств, в целях его единообразного соблюдения, исполнения и применения некоторых правил международных воздушных перевозок»*. Разработка и принятие унифицированных норм выведены из-под юрисдикции государств. Однако их применение отнесено к компетенции государств. Присоединяясь к договору, государства путем трансформации в соответствии со своими внутренними законами и правилами применяют к международным воздушным перевозкам унифицированные нормы. В конечном итоге в результате коллективных действий на основе международного договора в области регулирования международных воздушных сообщений образуется международно-правовое пространство, в котором действуют и применяются единообразные правила международных воздушных перевозок, предназначенные регулировать гражданско-правовые, а не публично-правовые отношения, возникающие в сфере международного воздушного транспорта. Таким образом, происходит реализация МВП функции содействия развитию международного частного воздушного права.

## 2. Эволюция процесса унификации

Созданный в октябре 1929 года механизм унификации – Варшавская конвенция 1929 года, сыграл огромную роль в упорядочении международных воздушных перевозок. Конвенция определила общепринятый режим ответственности перевозчика в случае причинения вреда пассажиру и его багажу, установила требования к форме и содержанию перевозочных документов и установила правила предъявления претензий и исков к перевозчику. Варшавская конвенция была принята на раннем этапе развития международного воздушного транспорта. Начиная с 50-х годов прошлого века, практика международных воздушных перевозок перестала совпадать с Конвенцией. Неоднократно в 1955, 1961, 1971 и 1975 годах ее пытались усовершенствовать. Однако принятые новые документы, дополняющие Конвенцию, не вступили в силу. В результате образовалась так называемая «Варшавская система», сложность и фрагментарность которой привела к появлению чрезвычайно нечеткого юридического механизма, польза от которого для авиапассажиров стала призрачной. В 90-е годы перед международным авиационным сообществом встал ребром вопрос: либо отказаться от унификации, либо заменить «Варшавскую систему» и продолжить славное дело унификации в новой Конвенции, консолидировать в ней накопленный опыт унификации и сделать ее совместимой с современными потребностями развития международных воздушных перевозок. Было решено, что эффективная деятельность международного воздушного транспорта в XXI веке невозможна без совершенствования процесса унификации. ИКАО приложила большие усилия к разработке новой Конвенции. После четырех лет работы Юридический комитет ИКАО подготовил проект Конвенции, которая была принята в 1999 году на Дипломатической конференции ИКАО в Монреале.

По сравнению с Варшавской конвенцией Монреальская конвенция 1999 года, вступившая в силу 4 ноября 2003 года, в которой участвует 103 государства, значительно повысила степень защиты пассажиров международных рейсов и расширила возможности финансовой компенсации в случае причинения вреда при международной воздушной перевозке. Конвенция ставит интересы пассажиров выше интересов перевозчиков, интересы которых носят подчиненный характер. В настоящее время Российская Федерация участвует в Конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок 1929 года (Варшавская

конвенция). Присоединение СССР к ней состоялось в 1933 году. С тех пор советское воздушное законодательство, а затем современное действующее российское воздушное законодательство включало унифицированные правила Варшавской конвенции в механизм регулирования международных воздушных перевозок, выполняемых в рамках соглашений о международных воздушных сообщениях между Российской Федерацией и другими странами. Присоединение к Монреальской конвенции потребует серьезной корректировки действующего законодательства в сфере международных воздушных перевозок.

### **3. Выгоды и преимущества присоединения России к Монреальской конвенции**

Правительство Российской Федерации приняло решение о присоединении к Монреальской конвенции 1999 года и опубликовало на этот счет проект Федерального закона, в соответствии с которым будут внесены изменения в Воздушный кодекс и отдельные законодательные акты. Проект подготовлен в целях реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности до 2020 года и направлен на повышение ответственности авиаперевозчиков за предоставляемые ими услуги по перевозке пассажиров и грузов и расширение защиты прав и законных интересов пользователей услуг перевозчиков в соответствии с усовершенствованными новыми унифицированными правилами международных воздушных перевозок, закрепленных в Монреальской конвенции 1999 года, вступившей в силу 4 ноября 2003 года.

С решением о присоединении к Монреальской конвенции 1999 года Российская Федерация сильно запаздывает в ущерб своим экономическим интересам и имиджу на мировом рынке международных авиаперевозок. Ничто не мешало России признать ее раньше. Ведущие авиакомпании мира уже давно ее применяют на благо себе и пассажирам, пользующимися их услугами при международных воздушных перевозках. 53 государства по-прежнему придерживаются Варшавской конвенции 1929 года. Однако их влияние на развитие рынка международных воздушных перевозок незначительно и незаметно. К их числу относятся российские перевозчики, занимающие на нем всего 1,5%. Неприсоединение Российской Федерации к Монреальской конвенции 1999 года (МК), что давно уже сделали страны ведущих авиакомпаний мира, ослабляет конкурентоспособность российских авиакомпаний. По сравнению с Варшавской конвенцией, МК определяет больше в: 1) 5 раз уровень ответственности перевозчика в случае причинения вреда жизни и здоровью пассажира; 2) 50 раз ответственность перевозчика при уничтожении, утери, повреждении багажа; 3) вместо нулевой ответственности установлена ответственность перевозчика за вред, причиненный за задержку перевозки в размере 4 150 специальных прав заимствования (6000 долларов США). Варшавская конвенция по всем статьям проигрывает Монреальской конвенции. Международный авиапассажир, зная ее преимущества, делает свой выбор в пользу тех авиакомпаний, которые предлагают свои услуги по международной воздушной перевозке на условиях Монреальской, а не Варшавской конвенции. Российские пассажиры, пользуясь правом выбора авиатранспортных услуг на российском рынке международных авиаперевозок, все чаще и чаще предпочитают вылететь за рубеж на самолетах иностранных компаний. В немалой степени причиной такого положения служит применение российскими перевозчиками, отслужившей свои правила Варшавской конвенции 1929 года. Отказ от них, пусть запоздалый, позволит повысить рейтинг российских перевозчиков на мировом рынке международных авиаперевозок. Именно поэтому исключительно важное значение имеет качество имплементации Монреальской конвенции и обеспечение ее должного соблюдения органами государственной, исполнительной и судебной власти в российской правовой системе.

#### 4. Требования к имплементации международного договора

В практике международного права имплементация международных договоров в национальной правовой системе осуществляется в форме инкорпорации, легитимации и отсылке. В зависимости от целей и задач международного договора формы имплементации индивидуализируются. В случае МК имплементация также индивидуальна и имеет свои особенности, вытекающие из обязательств этой Конвенции.

Критериями оценки качества имплементации МК выступают:

- точное соблюдение терминологии МК, что в проекте закона не наблюдается во многих случаях и создает проблему ее применения на практике;
- подтверждение целостности и взаимосвязанности норм МК и признание обязательности их применения и преимущественной силы по отношению к внутригосударственным правилам, что в ряде случаев прямо отрицается и ведет к возникновению трудноразрешимых правовых коллизий и конфликтов;
- доведение до всеобщего сведения информации о нормах МК до ее правоприменителей – пассажиров, перевозчиков, грузоотправителей, что проект закона не предусматривает;
- исключение односторонних действий, искажающих согласованную волю государств в отношении норм МК (такие примеры в проекте закона имеются);
- исключение возможности лишения пассажиров воспользоваться своими правами, вытекающими из МК, а их предпосылки в великом множестве содержатся в проекте закона;
- исключение ссылок на внутреннее право в качестве оправдания невыполнения и неисполнения норм МК, что в проекте закона встречается и противоречит ч. 4 ст. 15 Конституции РФ;
- воспрепятствование отсутствию эффективных средств правовой защиты прав пассажиров согласно МК, что вообще не предусмотрено в проекте закона и прямо нарушает ст. 13 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод;
- обязанность государства конкретизировать норму МК, если она носит общий характер, а таких норм в МК много, но в проекте закона даже не делается попыток их конкретизации.

Центральная задача присоединения к Монреальской конвенции 1999 года – внесение изменений в Воздушный кодекс 1997 года и отдельные законодательные акты Российской Федерации, основанных на ее положениях. Акт присоединения повлечет признание Российской Федерацией обязательств, вытекающих из Монреальской конвенции, и установление на их основе приоритета, без каких-либо изъятий, исключений и оговорок, унифицированных правил международных воздушных перевозок над внутригосударственными правилами, также регулирующими подобные перевозки. Только в этом случае в российской правовой системе может образоваться единое правовое поле, отвечающее целям и задачам Монреальской конвенции, какими являются создание на базе унифицированных правил мирового единообразного правового пространства, в области международных воздушных перевозок, в котором действуют и применяются одни и те же, идентичные по своему содержанию правила международных воздушных перевозок в отношении пассажиров, багажа и груза.

Правила международных воздушных перевозок Монреальской конвенции образуют целостную систему унифицированных правил и при их имплементации в национальной правовой системе исключается фрагментарное, произвольное применение, иначе разрушается целостность правовой конструкции Конвенции, ее внутренняя согласованность и взаимосвязь составляющих ее правовых установок. Отраслевой законодатель игнорирует и не соблюдает это требование. Более того, законодатель реформирует, переиначивает по своему усмотрению и разумению содержание положений Монреальской конвенции, что является грубейшим нарушением ее положений и Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года. Сама по себе Монреальская конвенция бесконфликтна. Проект закона выводит ее из безмятежного состояния, создает риски при ее применении в российской правовой системе. Законодатель демонстрирует своеобразие и особенности «кустовой национально-правовой имплементации

важного документа международного права». Выборочно, т.е. фрагментарно, проект закона трансформирует только незначительную часть положений Монреальской конвенции, умалчивая о других, что создает нездоровую почву для возникновения правовых конфликтов, споров и разногласий между ее пользователями.

Между тем в 2013, 2014 и 2018 годах в России ожидается многомиллионный поток иностранных гостей. Монреальская конвенция может сыграть важную роль в создании облика гостеприимной России. Однако многие вопросы ее применения проектом закона (без проблем для пассажиров и перевозчиков) в российском правовом поле оставлены без ответа. Этим создается тупиковая правовая ситуация. Пассажирам и перевозчикам придется самим искать ответы на многие вопросы, прямо нерешенные в Конвенции и отнесенные к компетенции законодателя, но оставленные им без ответа. Не выполнив задачи имплементации, как это полагается в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах», отраслевой законодатель фактически имитирует процесс присоединения Российской Федерации к Монреальской конвенции 1999 года, что способно нанести вред международной репутации и авторитету России в области международной гражданской авиации.

### **5. Замечания к проекту Федерального закона о присоединении к Монреальской конвенции 1999 года**

Еще в 1929 году был определен предмет международно-правовой унификации в области международного воздушного транспорта. Таковым, согласно Варшавской конвенции 1929 года, являются не все, а только некоторые правила международных воздушных перевозок. Предмет Монреальской конвенции схож, но не идентичен предмету Варшавской конвенции. Основательно изменено содержание унифицированных правил, образующих предмет унификации Монреальской конвенции. Ее главным правовым камертоном выступает международная воздушная перевозка. Определение на этот счет дано в п. 2 ст. 1 Конвенции и самое время при присоединении к ней внести соответствующие корректировки в определение «международная воздушная перевозка», изложенное в п. 2 ст. 101 Воздушного кодекса. Однако проект закона этого не предусматривает. Вместо единообразия терминов проект закона создает ситуацию ни кому не нужной конкуренции, борьбы за преимущественное применение определений «международная воздушная перевозка», содержащихся в Конвенции и Воздушном кодексе. Учитывая, что многие потенциальные правоприменители Конвенции - пассажиры и перевозчики не знают международное право, без чего нельзя понять различия между международно-правовым и национально-правовым определением «международная воздушная перевозка», и главное, чье определение авторитетнее и весомее, а следовательно, имеет преимущественную силу, то такая двоякая двусмысленность будет не способствовать, а затруднять применение российскими пользователями Монреальской конвенции на практике. Узнать, за каким определением стоит сила и авторитет, пользователи могут выяснить только в суде за немалые деньги.

О фрагментарности имплементации положений МК, произвольном внесистемном подходе, разрушающим целостность МК, свидетельствует намерение отраслевого законодателя ввести в национально-правовой законодательный оборот вторичное, производное от международной воздушной перевозки, понятие «последовательная перевозка». Определение этого понятия, изложенное в п. 2 ст. 1 МК, один к одному совпадает с п. 3 ст. 1 Варшавской конвенции. Если законодатель считает это понятие архиважным, то ему бы стоило для упрощения процесса применения этого понятия дополнить его нормами, из которых следовало бы ясное и четкое представление о доказательствах, свидетельствующих о «единой перевозке» – договоре или иных юридических документах, и о чем авиапассажир должен знать. Остается открытым вопрос о статусе во время пребывания пассажира «последовательной перевозки» в аэропорту транзита, а также при любой посадке и высадке с борта воздушного судна. Без ответа на эти вопросы в за-

конец о присоединении к МК бесполезно ожидать, чтобы ее имплементация в этой части была эффективной и результативной.

Ст. 105 проекта закона содержит положения, разрушающие юридическую конструкцию договора как международной, так и внутренней перевозки пассажира. В п. 1 ст. 105 не выдержана терминология, характеризующая перевозочные документы в Конвенции. Проект закона содержит свою терминологию, которая не имеет никакого отношения к МК. Мало того, будут изобретаться новые термины «уполномоченным органом в области транспорта», которые, надо полагать, будут конкурировать с терминологией МК.

Без достаточных на то оснований в п. 2 ст. 105 вводится понятие «договор воздушной перевозки багажа», что противоречит ст. 786 Гражданского кодекса. Нет такого понятия в самой Конвенции. Тогда возникает вопрос к отраслевому законодателю, каково предназначение данной нормы и близко никак не связанной с МК. Совсем юридически некорректно, в п. 3 ст. 105 сказано об оформлении перевозочных документов разного вида в электронном виде. Во-первых, эта норма противоречит терминологии норм МК о перевозочных документах, во-вторых, она имеет силу нормы внутреннего права и устанавливает приоритет над нормами МК. Такой же подход прослеживается в п. 6, 7, 8 ст. 105, которая преподносится законодателем как имплементация МК, чего нет в действительности.

Кроме того, в том виде как предлагается новая редакция ст. 105 ВК, неизбежно возникает ее конфликт с п. 86 «Общих правил перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных Приказом Минтранса России от 28.06.2007 г. № 82. Согласно этому правилу багажная квитанция не рассматривается как отдельная и самостоятельная часть билета, удостоверяющего факт заключения договора воздушной перевозки. Багажная квитанция удостоверяет факт сдачи багажа перевозчику, но не более того. Качеством договора обладает договор воздушной перевозки пассажира, и перевозка багажа рассматривается как его составная часть только в случае его предъявления пассажиром для перевозки. Если пассажир его предъявил, у перевозчика не возникает ответственности за багаж.

Далее, ст. 110 проекта закона об изменении Воздушного кодекса существует вне какой-либо юридической связи с МК. Поэтому предстает как внутренняя норма, не претендующая на имплементацию норм МК. Между тем, по смыслу проекта Федерального закона о присоединении именно таковой она считается, что выглядит весьма одиозно.

П. 1.1, 1.2 и 1.3 ст. 117 ВК излагаются фактически в первоначальном виде с небольшими редакционными правками. Предполагается, что этого будет достаточно для применения норм МК, устанавливающих компенсации за вред, причиненный в случае смерти или телесного повреждения пассажира. Однако при этом не учтено, что формулировка п. 1.1 предназначена преимущественно для регулирования ответственности перевозчика, осуществляющего внутреннюю воздушную перевозку. Присоединение к МК есть хороший повод и основания разграничить размеры компенсации между международной и внутренней воздушной перевозкой. Проект закона таких различий не проводит и тем самым уравнивает ответственность перевозчика. Создается нелепая правовая ситуация, когда по внутренним меркам будет измеряться одновременно ответственность перевозчика при международной и внутренней воздушной перевозке, что прямо противоречит п. 2 ст. 1 МК. В результате приоритет МК подавляется внутренними нормами гражданского законодательства и нормативами Правительства Российской Федерации, что идет вразрез с процедурами и критериями имплементации, вытекающими из Федерального закона «О международных договорах» и Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Проект ст. 118 не согласуется с терминологией ст. 17 МК, касающейся багажа, и потому она будет трудно применима на практике.

Проект ст. 120 законопроекта представляет собой имитацию имплементации ст. 17, 19 и 22 МК. Вся работа на этот счет сводится к простой и весьма незатейливой замене одних математи-

ческих расчетов компенсации за просрочку доставки пассажира, багажа или груза на другие, указанные в п. 1 ст. 22 МК. Совершенно не учитывается специфика ст. 120 как нормы внутреннего права и ее предмет, несовместимый с предметом ст. 22 МК. В таком виде, как изложена ст. 120 ВК - это ни на что не пригодный явный юридический брак.

Монреальская конвенция предусматривает возможность пересмотра 1 раз в пять лет пределов ответственности, установленных в ст. 21, 22 и 23 Конвенции. В 2009 году такой пересмотр ИКАО осуществила. Следующий пересмотр предстоит в 2014 году и так каждые пять лет. Первоначальные пределы ответственности перевозчика по Конвенции уже в прошлом. Видимо законодатель об этом не осведомлен. Но так ли или иначе законодателю стоит определиться в своем отношении к пересмотру пределов ответственности. В проекте этот вопрос не затрагивается. Между тем законодателю им стоило озаботиться.

В ст. 30 МК установлено, что к служащим или агентам перевозчика в связи с вредом могут предъявляться иски. Общий характер этой нормы обязывает ее конкретизировать, сделать ее применимой для целей Конвенции. Однако эта работа не проведена и вопрос применимости ст. 30 оставлен открытым. То же самое можно сказать о ст. 50 «Страхование». Между тем данная статья устанавливает определенные обязательства для государств-участников. Они имеют право требовать от национальных перевозчиков иметь «надлежащее страхование своей ответственности в соответствии с настоящей Конвенцией». Но чтобы требовать, государство обязано провести сверку своего законодательства на предмет его соответствия Конвенции и в случае установления несоответствия законодательства произвести соответствующую работу по его изменению. С этой точки зрения Федеральный закон № 67, измеряющий ответственность всех транспортных перевозчиков на один аршин, не соответствует требованиям Монреальской конвенции о «надлежащем страховании» и подлежит незамедлительному исправлению и приведению его в строгое соответствие с ней. В проекте закона на этот счет ничего не говорится. На практике такое демонстративное молчание законодателя может деморализовать авиационное страхование в сфере международных воздушных перевозок и тем самым нанести им большой экономический ущерб. Невыполненными можно будет считать обязательства, определенные в ст. 50 Монреальской конвенции. Кроме того, в этой статье установлено право требования государством, в котором выполняются международные авиaperезовки, от иностранного перевозчика доказательства «обеспечения надлежащего страхования своей ответственности по настоящей Конвенции». Хотя в ней не говорится о формах и методах реагирования государства на отсутствие таких доказательств, нетрудно предположить, что репрессалии такого государства могут носить широкий характер, вплоть до приостановления полетов иностранных перевозчиков, не способных предъявить доказательства надлежащего страхования.

**Вывод:** Проект Федерального закона о присоединении к Монреальской конвенции не отвечает критериям качества имплементации и не может способствовать выполнению вытекающих из нее обязательств Российской Федерации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Монреальская конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 28 мая 1999 года).
2. Воздушный кодекс РФ № 60-ФЗ от 19.03.97 г. в действующей редакции.
3. Гражданский кодекс РФ. - Ч. II. № 14-ФЗ от 26.01.96 г. в действующей редакции.
4. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ в действующей редакции.
5. Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном: Федеральный закон от 14.06.2012 г. № 67-ФЗ.

**THE MONTREAL CONVENTION FOR THE UNIFICATION OF CERTAIN RULES  
FOR INTERNATIONAL CARRIAGE BY AIR OF 28 MAY 1999: THE PROBLEM OF  
INTERPRETATION AND APPLICATION**

**Bordunov V.D., Eliseev B.P.**

In the article is given the analyze of the certain aspects of international air law, in particular, the unification of the rules of the international air transport. The prospect of the Russian Federation's accession to the Montreal Convention is investigated and are analysed the main provisions of the relevant Federal law.

**Key words:** international air law, unification, international contract, the Montreal Convention.

**Сведения об авторах**

**Бордунов Виталий Дмитриевич**, 1943 г.р., окончил Российский университет дружбы народов (1971), кандидат юридических наук, профессор кафедры международного права РУДН, эксперт ИКАО, эксперт комитета по транспорту Государственной Думы, арбитр Международного коммерческого арбитражного суда, автор более 200 научных работ, область научных интересов - международное воздушное, космическое, морское право.

**Елисеев Борис Петрович**, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 100 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

УДК 347.82

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АВИАЦИОННОГО (ВОЗДУШНОГО) ПРАВА В РОССИИ

С.С. ЮРЬЕВ

Статья посвящена вопросам становления и развития воздушного права в России. В работе приводится историко-библиографический обзор воздушного права. Дается краткий анализ понимания важности правового регулирования в данной области.

**Ключевые слова:** авиация, воздухоплавание, правовое регулирование, авиационное право, воздушное пространство.

Становление и развитие авиационного (воздушного) права является наглядным отражением взаимовлияния науки, техники и права.

Отечественный ученый И.Ф. Казьмин верно отмечал «производность» транспортного законодательства от научно-технического прогресса, констатируя: «Объектами большей части отношений в данной сфере выступают современные транспортные и другие технические средства, а остальные отношения полностью или частично производны, зависимы от указанных технических средств. Естественно, что все это отражается и на характере правоотношений, моделируемых в нормах транспортного законодательства»<sup>1</sup>.

Но особенностью воздушного права стало то обстоятельство, что основные идеи новой отрасли первоначально были разработаны учеными, когда авиация только делала первые шаги, а юридически обязывающих актов в сфере воздухоплавания было крайне мало. Тем не менее, понимание важности правового регулирования в данной области присутствовало даже вне среды правоведов. Например, в 1912 г. историк воздухоплавания К.Е. Вейгелин, выражая надежду на преобразование всего уклада жизни в связи с развитием авиации, замечал, что «до того придется, конечно, соответствующими узаконениями урегулировать, вернее, создать кодекс воздушного права, обуславливающий все сложные вопросы, связанные с делом летания»<sup>2</sup>.

Другой существенной чертой авиационного права стал его интернациональный характер (сохраняющийся по сей день), поскольку в разработке правовых проблем воздухоплавания приняли участие ученые многих стран, включая Россию.

Родоначальником специальной литературы по воздушному праву считается французский правовед П. Фошиль, опубликовавший в 1901 г. статью, которую Ю.В. Ключников оценил как «обширное, весьма тонко и детально разработанное исследование вопроса, скоро ставшее во многих отношениях классическим»<sup>3</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что задолго до П. Фошиля те или иные вопросы использования воздушного пространства (воздуха) затрагивались в трудах юристов. Известен описанный в «Дигестах Юстиниана» древнеримский казус, связанный с загрязнением воздуха дымом от сыроварни, породивший, как отмечает испанский ученый М.Х. Гарсиа Гарридо, обширные правовые комментарии<sup>4</sup>.

Вместе с тем, специальных исследований, непосредственно связанных с регулированием общественных отношений в области воздухоплавания, не проводилось.

<sup>1</sup> Казьмин И.Ф. Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. - М.: Юрид. лит., 1980. - С. 13.

<sup>2</sup> Вейгелин К.Е. Завоевание воздушного океана. История и современное состояние воздухоплавания. - СПб., 1912. - С. 125.

<sup>3</sup> Ключников Ю.В. Воздухоплавание и международное право // Юридический Вестник. - М., 1916. - № 14 (2). - С. 151.

<sup>4</sup> Гарсиа Гарридо М.Х. Римское частное право: казусы, иски, институты / пер. с исп.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. - М.: Статут, 2005. - С. 326-328.

Отечественные ученые обратили особое внимание на данную проблематику в 1909 г. – именно тогда в Санкт-Петербурге увидела свет небольшая книга В.А. Гольденберга «Воздухоплавание и право», по две статьи были опубликованы в 1910 г. и в 1911 г. (С. Балдвина, Р.Л. Вейсмана и И.З. Геллера)<sup>5</sup>.

В. Гольденберг анализировал взгляды зарубежных ученых по правовым аспектам воздухоплавания (хотя гораздо шире их раскрыл несколькими годами позже Л.И. Шиф). Касаясь В. Гольденберга, небезынтересна его точка зрения по проблеме пограничного контроля, весьма актуальная сегодня в связи со стремлением ликвидировать визовый режим для въезда в страны Евросоюза. Он пишет: «Паспортный контроль перелета через границу, конечно, будет очень затруднен. Но прежде всего паспортная система вообще отжила свой век, ну а затем нужно ведь не только перелететь через границу, но и где-нибудь остановиться, так что в отношении прибывающих контроль может быть осуществлен. Припоминается нам рассказанный по этому поводу Камиллом Фламарионом эпизод: - когда я однажды летел на воздушном шаре из Парижа в Кёльн – передает он – два конных жандарма в Бельгии закричали нам вслед во всю мочь своих легких:

- Ваши документы! Ваши документы! – В ответ мы им высыпали на голову мешок с песком и взлетели на 800 метров выше»<sup>6</sup>.

Следует отметить, что такое «воздухоплавание» нередко становилось причиной инцидентов на межгосударственном уровне. Например, когда в конце XIX в. участились случаи нарушения западной границы Российской Империи воздушными шарами, по докладу военного министра 19 ноября 1891 г. император указал, чтобы впредь воздушные шары конфисковывались, а воздухоплаватели задерживались для выяснения причин их появления в пределах империи. Несмотря на достигнутые в 1896-1897 гг. соглашения о порядке полетов воздушных шаров между Россией и Германией, со стороны последней нарушения такого порядка продолжались. 20 марта 1912 г. Германия даже заявила протест в связи с якобы неправомерными действиями русских пограничников против воздушного шара «Эльба»; однако, как было установлено дознанием, 15 марта 1912 г. воздушный шар «Эльба» пролетел от посада Болеславец к деревням Хрусцин и Голя вдоль государственной границы, русские часовые объявили тревогу и открыли огонь, но стреляли не в шар, а в противоположную сторону, так как «нижние чины твердо знают, что по воздушным шарам стрелять нельзя»<sup>7</sup>.

Возвращаясь от практики к науке, важно указать, что в 1911 г. появилась рецензия Н.Н. Голубева на обширную статью немецкого ученого И. Кёлера «Воздушное движение в международном праве» (J.Köhler. «Die Luftschiffahrt im Volkerrecht»). Небезынтересно, что эта рецензия вышла в «Юридических записках» Демидовского юридического лица (Ярославль), что показывает высокий уровень российской научной школы и тесные взаимосвязи с зарубежными учеными<sup>8</sup>.

Крупным научным прорывом стала книга Л.И. Шифа «Воздухоплавание и право», вышедшая в 1912 г., в которой были освещены основные правовые проблемы, возникающие в ходе

<sup>5</sup> Гольденберг В.А. Воздухоплавание и право. - СПб.: Типография «Правда», 1909; Балдвин, С. (Baldwin, S.E.) Право воздухоплавания с англо-саксонской точки зрения // Журнал министерства юстиции. - 1910. - № 8. - Ч. 2. - С. 308-311; Вейсман Р.Л. Нужно ли нам воздушное право? // Вестник права и нотариата. - 1910. - № 3-4. - Ч. III. - С. 1017-1021; Вейсман Р.Л. Воздухоплавание в его отношении к праву вообще и к уголовному праву в особенности // Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. - СПб., 1911. - Т. II. - С. 90-123; Геллер И.З. Право собственности на воздушное пространство // Журнал министерства юстиции. - 1911. - № 8. - Ч. 2. - С. 83-108.

<sup>6</sup> Гольденберг В. Указ. соч. - С. 21-22.

<sup>7</sup> Плеханов А.А., Плеханов А.М. Отдельный корпус пограничной стражи императорской России (1893-1917): Исторический очерк. - М.: Граница, 2003. - С. 184-185.

<sup>8</sup> Голубев Н.Н. Рецензия на кн.: J.Köhler. «Die Luftschiffahrt im Volkerrecht» // «Zeitschrift für Volkerrecht». - IV. - 1910. - С. 558-594. - В кн.: Юридические записки, изд. Демидовского юридического лица. - Ярославль. - IV. - 1911. - № 1. - С. 160-164.

развития авиации<sup>9</sup>. Отмечая первые успехи воздухоплавания и оценивая их как весьма скромные, Л.И. Шиф, тем не менее, писал, что «юридическая наука должна серьезно подойти к проблемам, рожденным воздухоплаванием, тем более, что воздухоплавание затрагивает сложную сеть чрезвычайно важных государственных и частных интересов». Л.И. Шиф указывал: «Задача права ... заключается в том, чтобы урегулировать создавшиеся отношения, подчинить новый фактор требованиям государственности, *создать гарантии нормального правопорядка*, обеспечить развитие воздухоплавания, с одной стороны, и интересы всего общежития – с другой»<sup>10</sup>.

Л.И. Шиф коснулся проблем воздухоплавания в аспекте международного права, рассуждая о юридической природе воздушного пространства и сущности его отношения к государству. Он критически относился к возможности применения норм морского права к регулированию («юридической нормировке») воздухоплавания: «Юридическая природа воздуха должна быть выяснена совершенно самостоятельно: этого требует крайнее своеобразие рассматриваемой стихии». Л.И. Шиф подробно рассмотрел и аргументированно критиковал концепцию свободы воздуха, отстаиваемую немецкими и французскими юристами, заявив: «Необходимо прийти к выводу, что единственно правильным решением вопроса явится признание суверенитета государства над воздухом». Он считал, что право международного воздушного сообщения должно быть создано «формальным международным соглашением, равно как определенные нормы, регулирующие международное воздухоплавание и оберегающие основные интересы государства».

Л.И. Шиф затронул и весьма важный аспект государственной юрисдикции в случае деликтов и сделок, совершенных на борту воздушного судна. «Как разрешается вопрос», - пишет Л.И. Шиф, - «о подсудности уголовных актов и гражданских сделок, совершаемых на иностранных судах, пролетающих над территорией данного государства?». Автор дает ответ, что с точки зрения теории суверенитета, они подпадают под власть действующих в государстве законов, а с точки зрения теории свободы воздуха, они подпадают под юрисдикцию государства регистрации. И вновь учёный возвращается к идее принятия международных правил по данной проблеме.

Кроме того, Л.И. Шиф заметил, что «некоторый юридический интерес представляет вопрос о подданстве детей, рожденных на воздушном судне в пути, во время нахождения его над территорией чужого государства», и высказал свои взгляды по этой теме<sup>11</sup>.

Большое внимание уделил Л.И. Шиф конституционно-правовым и административно-правовым проблемам воздухоплавания. Он справедливо указывал, что «законодательная власть государства должна озаботиться созданием подробной и продуманной системы норм, которыми бы возможно полнее регулировалось национальное воздухоплавание». Очень современно звучат и такие слова ученого: «Бесспорно, о полной свободе и бесконтрольности воздухоплавательных предприятий и вообще воздухоплавания не может быть и речи: государство – слишком заинтересованная сторона, чтобы не заботиться о том, удовлетворяет ли судно своему назначению, находится ли оно в надежных и умелых руках и пр.». Л.И. Шиф писал о контроле над предприятиями и гражданами, занимающимися воздухоплаванием; соблюдении ими определенных требований для получения разрешения на полеты («Желающие приобрести звание пилота должны подвергнуться серьезному и продолжительному испытанию»); определении национальности воздушных судов и ведении списка воздушных судов; необходимости правил передвижения по воздуху, установления воздушных путей и запретных зон, правил предупреждения столкновений, а также оборудованию воздушных путей «со станциями для воздушных судов». Коснулся он и безопасности полетов, а также поиска и спасания: «Одна из важнейших задач государства – принятие всех мер к предупреждению несчастных случаев в воздухе и к оказанию помощи бедствующим воздушным судам»<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Шиф Л.И. Воздухоплавание и право. - СПб.: Воздухоплавание, 1912. - Т. III. - Ч. 2.

<sup>10</sup> Шиф Л.И. Указ. соч. - С. 2.

<sup>11</sup> Шиф Л.И. Указ. соч. - С. 11, 21, 26, 31, 35.

<sup>12</sup> Шиф Л.И. Указ. соч. - С. 37, 38, 41, 43, 46, 53.

Значительное место отведено в работе Л.И. Шифа гражданско-правовым вопросам. Он рассмотрел активно дискутируемую в то время теорию "воздушного столба", по которой собственник земельного участка имеет право собственности и на воздух, расположенный над ним. Детально проанализировав нормы римского права, взгляды современных ему юристов законодательства Л.И. Шиф констатировал: «Надо придти к выводу, что воздухоплавание существенно нарушает права земельных собственников». Касаясь опасностей, связанных с воздухоплаванием, Л.И. Шиф писал: «Падение вещей с аэростатов и спуск или падение аппаратов на землю будут нередко причинять убытки земельным собственникам и вообще лицам, находящимся на земле. Возникает весьма важный вопрос об условиях гражданской ответственности воздухоплателя за причиненный им вред». Он рассмотрел этот вопрос с точки зрения теории и закона гражданского права (в т.ч. о возмещении убытков потерпевшему)<sup>13</sup>.

Определенное внимание уделил Л.И. Шиф также проблемам уголовно-правового характера (в аспекте воздухоплавания) и праву воздушной войны.

В период 1912-1917 гг. вышло в свет, по нашим подсчетам, 11 статей и брошюр, затрагивающих вопросы воздушного права, авторами которых были С.А. Корф, В.В. Телеснин, М.Г. Штейнберг, В.Г. Фридман, М.А. Циммерман, Н.Н. Голубев, Ю.В. Ключников, Н.Н. Кравченко<sup>14</sup>.

В 1917 г. (по другим данным – в 1918 г.) был издан учебник Н.А. Захарова «Курс общего международного права», примечательный тем, что, рассуждая о воздушном пространстве в главе о территории государства, автор фактически раскрыл режим использования воздушного пространства, связал его с воздухоплавательной деятельностью, отразил взгляды ученых и существующие нормативные акты по данной проблеме, в том числе по проблемам воздушной войны<sup>15</sup>.

После Октябрьской революции ни один из «императорских» юристов не продолжил какой-либо научной деятельности в области воздушного права, более того, на долгий срок об их трудах забыли (или не знали): ни в одной из работ советского периода на них нет ни одной ссылки.

Тем не менее, исследования в данной сфере начал известный советский правовед И.С. Перетерский, труды которого стали завершением этапа становления авиационного права и началом этапа развития советского воздушного права. Именно перу И.С. Перетерского принадлежит первый отечественный учебник по воздушному праву, вышедший в 1922 г. (второе издание вышло в 1923 г.)<sup>16</sup>.

Как показывает анализ, отечественная традиция науки авиационного (воздушного) права, начатая в 1909 г., не прерывается по сей день. С 1909 по 1918 гг. публикации по воздушному

<sup>13</sup> Шиф Л.И. Указ. соч. - С. 72, 74.

<sup>14</sup> Корф С.А. Аэропланы в современной войне // Вестник мира. - 1912. - № 1. - С. 14-15; Корф С.А. Воздухоплавание и международное воздушное право // Русская мысль. - 1913. - № 12. - Ч. 2. - С. 51-72; Телеснин В.В. Воздухоплавание и право // Труды Общества Мира. - М.: типография «О.Л. Сомов», 1913. - Вып. III; Телеснин В.В. Воздушный справочник - СПб., 1913; Телеснин В.В. Идея мира и воздухоплавание // Труды Общества Мира. - М.: типография «О.Л. Сомов», 1913. - Вып. III. - С. 27-36; Штейнберг М.Г. Аэропланы в современной войне // Вестник мира. - 1913. - № 2. - С. 11-16; Фридман В.Г. Воздухоплавание и война / В.Г. Фридман. - М.: Т-во И.Н. Кушнерев, 1914; Циммерман М.А. Вопрос о воздушной войне в международном праве // Известия Министерства иностранных дел. - СПб., 1915. - Кн. 5. - С. 149-162; Голубев Н.Н. Японо-американские отношения и русские интересы на Дальнем Востоке // Проблемы Великой России. - 1916. - № 6. - С. 8-10; Ключников Ю.В. Воздухоплавание и международное право // Юридический Вестник. - 1916. - № 2. - Кн. XIV. - С. 144-159; Кравченко Н.Н. Налеты немецких цеппелинов и международное право // Право. - 1916. - № 28. - столб. 1598-1602.

<sup>15</sup> Захаров Н.А. Курс общего международного права. В.Г. Вейсбрут, 1917 (1918). - С. 160-162, 386-388. С тех пор в каждом учебнике международного права присутствует соответствующая глава, раскрывающая основные аспекты международного воздушного права.

<sup>16</sup> Перетерский И.С. Очерки воздушного права // Вестник Воздушного Флота. - 1918. - № 1. - С. 26-30; - № 2. - С. 25-28; Перетерский И.С. Международная конвенция о воздушных передвижениях // Вестник Воздушного Флота. - 1920. - № 5. - С. 18; Перетерский И.С. Юридическая нормировка воздушной войны // Вестник Воздушного Флота. - 1920. - № 2. - С. 13-16; - № 3/4. - С. 23-25; Перетерский И.С. Воздушное право. - М.: Вестник Воздушного Флота, 1922.

праву появлялись ежегодно. К сожалению, не было выявлено ни одной работы по воздушному праву в 1919, 1921, 1935, 1936, 1941-1943, 1950, 1952-1954, 1958 гг.; в другие годы такие работы имеются. Наибольшим количеством публикаций (26) в СССР отмечен 1927 г., что связано с изданием первого выпуска сборника «Вопросы воздушного права»; лидером по числу публикаций является В.Л. Лахтин (25 публикаций).

Следует заметить, что в 20-е гг. прошлого века на волне революционного энтузиазма очень активно работали ученые и практики (70 человек), объединившиеся в секцию воздушного права Союза Авиационистов СССР и Авиационистов РСФСР. В результате было выпущено два сборника трудов по воздушному праву (в 1927 г. и в 1930 г.), касающихся различных правовых аспектов воздухоплавания, многие из которых впервые подверглись научному анализу<sup>17</sup>. Своеобразным итогом развития воздушного права СССР периода 20-30-х гг. XX в. стала монография С.Б. Крылова по проблемам воздушно-транспортного права, увидевшая свет в 1933 г.<sup>18</sup> Затем следует спад активности – следующая объемная работа, посвященная международному воздушному праву, вышла из-под пера советского ученого Ф.И. Кожевникова в 1947 г.<sup>19</sup>

В последующий период советские ученые активно откликнулись на вызовы времени; исследованиям подверглись международно-правовые отношения в сфере воздушного транспорта, проблемы защиты авиации от актов незаконного вмешательства, хозяйственные связи «Аэрофлота», вопросы труда и социальных гарантий авиаторов, вопросы уголовно-правовой защиты гражданской авиации. Из наиболее крупных работ 80-х гг. XX в. следует отметить объемный труд в двух книгах «Международное воздушное право», подготовленный группой ученых Института государства и права Академии наук СССР, а также учебник по советскому воздушному праву 1990 г.<sup>20</sup> Наиболее крупный вклад в развитие науки воздушного права внесли тогда отечественные ученые Ю.Н. Малеев, В.Н. Дежкин, В.Д. Бордунов, Н.Н. Остроумов, И.П. Блищенко, М.М. Волков, А.П. Мовчан, О.Н. Садиков.

За всё время существования СССР было защищено 39 диссертаций, касающихся воздушного права, из которых 5 – докторских. Первая из диссертаций (на соискание учёной степени кандидата юридических наук) защищена А.К. Кисловым в 1955 г. на тему «Проблема суверенитета государства на воздушное пространство»<sup>21</sup>. Особо следует отметить отечественных учёных А.Н. Верещагина, Ю.Н. Малеева и В.Н. Дежкина, которые последовательно разрабатывали международно-правовые проблемы воздушного права первоначально на уровне кандидатских, а затем – докторских диссертаций. В частности, А.Н. Верещагин в 1964 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «Международно-правовое регулирование воздушных сообщений», а в 1971 г. – докторскую диссертацию на тему «Основные проблемы международного воздушного права»<sup>22</sup>. Ю.Н. Малеев в Институте государства и права Академии наук СССР защитил в 1973 г. кандидатскую диссертацию на тему «Международно-правовые аспекты борьбы с незаконным захватом воздушных судов», а в 1987 г. – докторскую диссертацию на тему «Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства»<sup>23</sup>. В.Н. Дежкин в 1977 г. защитил кан-

<sup>17</sup> Вопросы воздушного права // сб. тр. секции воздушного права Союза Авиационистов СССР и Авиационистов РСФСР. - М.: Авиационисты, 1927. - Вып. I.; - М.-Л.: Госиздат, 1930. - Вып. II.

<sup>18</sup> Крылов С.Б. Воздушное право СССР // Воздушно-транспортное право. - Л.: б/и, 1933. - Вып. 1.

<sup>19</sup> Кожевников Ф.И. Учебное пособие по международному воздушному праву: очерки. - М.: Министерство юстиции СССР, 1947.

<sup>20</sup> Международное воздушное право: в 2-х книгах. - М.: ИГП АН СССР, 1980-1981. - М., 1980. - Кн. 1; - М., 1981. - Кн. 2; Советское воздушное право / под общ. ред Н.Н. Остроумова. - М.: Воздушный транспорт, 1990.

<sup>21</sup> Кислов А.К. Проблема суверенитета государства на воздушное пространство: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1955.

<sup>22</sup> Верещагин А.Н. Международно-правовое регулирование воздушных сообщений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1964; Верещагин А.Н. Основные проблемы международного воздушного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1971.

<sup>23</sup> Малеев Ю.Н. Международно-правовые аспекты борьбы с незаконным захватом воздушных судов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1973.; Малеев Ю.Н. Международно-правовые проблемы режима воздушного про-

дидатскую диссертацию на тему «Основания и условия ответственности авиаперевозчика в международных соглашениях по воздушному праву», а в 1988 г. – докторскую диссертацию на тему «Правовое регулирование международной авионавигации»<sup>24</sup>. Кроме трёх вышеназванных диссертаций по международному воздушному праву одна из пяти защищённых в СССР диссертаций на соискание учёной степени доктора юридических наук касается договоров в транспортном праве (М.К. Александров-Дольник) и одна – ответственности за транспортные преступления (Б.А. Куринов)<sup>25</sup>.

В Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 г. было защищено 30 диссертаций, так или иначе связанных с воздушным правом. При этом защищено три докторских диссертации, затрагивающих вопросы воздушного права<sup>26</sup>. Небезынтересно, что в «новой России» первую диссертацию по воздушному праву защитил в Москве в 1993 г. Акаау Бру на тему «Проблемы международного воздушного права на африканском континенте»<sup>27</sup>. В постсоветский период с 1991 по 2009 гг. по проблемам воздушного права в России наиболее плодотворным был 2009 г. с 33 публикациями<sup>28</sup>.

Отрадно, что в последние годы вышли в свет интересные работы в данной области, в том числе оригинальные учебники по воздушному праву В.Д. Бордунова, Б.П. Елисеева и В.А. Свиркина, а также ряд монографий<sup>29</sup>.

Увеличение числа публикаций связано с реальной поддержкой отраслевой науки, которую оказывают Федеральные органы исполнительной власти (Министерство транспорта Российской Федерации и лично заместитель министра С.А. Аристов и Федеральное агентство воздушного транспорта и ее руководитель А.В. Нерадько), проведением Первого национального конгресса юристов российской авиации в апреле 2011 г., а также активизацией научной деятельности на данном направлении в Санкт-Петербургском государственном университете гражданской авиации (ректор М.И. Смуров) и Московском государственном техническом университете гражданской авиации (ректор Б.П. Елисеев) и усилиями по консолидации авиационных юристов на базе названных высших учебных заведений, предпринимаемыми Национальной ассоциацией воздушного права.

странства: автореф. дисс. .... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. - М., 1987.

<sup>24</sup> Дежкин В.Н. Основания и условия ответственности авиаперевозчика в международных соглашениях по воздушному праву: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1977; Дежкин В.Н. Правовое регулирование международной авионавигации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Л., 1988.

<sup>25</sup> Александров-Дольник М.К. Договоры советского транспортного права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. - М., 1963; Куринов Б.А. Уголовная ответственность за транспортные преступления по советскому уголовному праву: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1965.

<sup>26</sup> Киреев М.П. Борьба с терроризмом на воздушном транспорте: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1995; Габитов Р.Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях: дисс. ... д-ра юрид. наук. - Уфа, 2000; Тяжкова И.М. Ответственность за неосторожные преступления, совершаемые при использовании источников повышенной опасности: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2003.

<sup>27</sup> Акаау Б. Проблемы международного воздушного права на африканском континенте: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1993.

<sup>28</sup> Библиография по воздушному праву за 100 лет см. в сборнике: Государство и авиация (правовые аспекты): Сб. материалов / под общ. ред. д-ра юрид. наук С.С. Юрьева. - М., 2010. - С. 47-120.

<sup>29</sup> Елисеев Б.П., Свиркин В.А. Воздушное право: учебник для бакалавров. - М.: «Дашков и партнеры», 2012; Рау А.Э. Оказание юридической помощи по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации. - М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2010.; Остроумов Н.Н. Договор перевозки в международном воздушном сообщении. - М.: Статут, 2009 (Н.Н. Остроумов в ноябре 2012 г. защитил докторскую диссертацию по данной проблеме); Баталов А.А. Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2008.; Бордунов В.Д. Международное воздушное право: учеб. пособие. - М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», изд-во «Научная книга», 2007; Уголовная ответственность за нарушение правил международных полетов: Историко-правовой и доктринальный анализ / отв. ред. С.С. Юрьев - М.: Национальная ассоциация воздушного права; изд-во ФОРУМ, 2006 и др.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Акава Б.** Проблемы международного воздушного права на африканском континенте: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1993.
2. **Александров-Дольник М.К.** Договоры советского транспортного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1963.
3. **Балдвин, С. (Baldwin, S.E.)** Право воздухоплавания с англо-саксонской точки зрения // Журнал министерства юстиции. - 1910. - № 8. - Ч. 2. - С. 308-311.
4. **Баталов А.А.** Современное международно-правовое регулирование воздушных сообщений: теория и практика. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2008.
5. **Бордунов В.Д.** Международное воздушное право: учеб. пособие. - М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», изд-во Научная книга, 2007.
6. **Вейгелин К.Е.** Завоевание воздушного океана // История и современное состояние воздухоплавания. - СПб.: Книгоиздательство П.П. Сойкина, 1912.
7. **Вейсман Р.Л.** Нужно ли нам воздушное право? // Вестник права и нотариата, III. - 1910. - № 3-4. - С. 1017-1021.
8. **Вейсман Р.Л.** Воздухоплавание в его отношении к праву вообще и к уголовному праву в особенности // Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. - СПб., 1911. - Т. II. - С. 90-123.
9. **Верещагин А.Н.** Международно-правовое регулирование воздушных сообщений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1964.
10. **Верещагин А.Н.** Основные проблемы международного воздушного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1971.
11. Вопросы воздушного права: сборник трудов секции воздушного права Союза Авиахим СССР и Авиахим РСФСР. - М.: Авиахим, 1927. - Вып. I. - М.-Л.: Госиздат, 1930. - Вып. II.
12. **Габитов Р.Х.** Теоретические проблемы правовой охраны атмосферы Земли в современных условиях: дисс. ... д-ра юрид. наук. - Уфа, 2000.
13. **Гарсиа Гарридо М.Х.** Римское частное право: казусы, иски, институты / пер. с исп.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. - М.: Статут, 2005.
14. **Геллер И.З.** Право собственности на воздушное пространство // Журнал министерства юстиции. - 1911. - № 8. - Ч. 2. - С. 83-108.
15. **Голубев Н.Н.** Рецензия на кн.: J.Köhler. «Die Luftschiffahrt im Volkerrecht» // «Zeitschrift für Volkerrecht», IV, 1910, 558-594. - В кн.: Юридические записки. - Ярославль: изд. Демидовского юридического лицея, IV, 1911. - № 1. - С. 160-164.
16. **Голубев Н.Н.** Японо-американские отношения и русские интересы на Дальнем Востоке // Проблемы Великой России. - 1916. - № 6. - С. 8-10.
17. **Гольденберг В.А.** Воздухоплавание и право. - СПб.: Типография «Правда». - 1909.
18. Государство и авиация (правовые аспекты): сб. материалов / под общ. ред. д-ра юрид. наук С.С. Юрьева - М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2010.
19. **Дежкин В.Н.** Основания и условия ответственности авиаперевозчика в международных соглашениях по воздушному праву: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1977.
20. **Дежкин В.Н.** Правовое регулирование международной аэронавигации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - Л., 1988.
21. **Елисеев Б.П., Сvirкин В.А.** Воздушное право: учебник для бакалавров. - М.: «Дашков и партнеры», 2012.
22. **Захаров Н.А.** Курс общего международного права. В.Г. Вейсбрут, 1917 (1918). - С. 144-159.
23. **Казьмин И.Ф.** Общие проблемы права в условиях научно-технического прогресса. - М.: Юрид. лит., 1980. - С. 30.
24. **Киреев М.П.** Борьба с терроризмом на воздушном транспорте: уголовно-правовой и криминологический аспекты: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1995.
25. **Кислов А.К.** Проблема суверенитета государства на воздушное пространство: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1955.
26. **Ключников Ю.В.** Воздухоплавание и международное право // Юридический Вестник. - 1916. - № 2. - Кн. XIV. - С. 144-159.
27. **Корф С.А.** Аэропланы в современной войне // Вестник мира. - 1912. - № 1. - С. 14-15.
28. **Корф С.А.** Воздухоплавание и международное воздушное право // Русская мысль. - 1913. - № 12. - Ч. 2. - С. 51-72.
29. **Кожевников Ф.И.** Учебное пособие по международному воздушному праву: очерки. - М.: Мин-во юст. СССР, 1947.
30. **Кравченко Н.Н.** Налеты немецких цеппелинов и международное право // Право. - 1916. - № 28. - столб. 1598-1602.
31. **Крылов С.Б.** Воздушное право СССР. Воздушно-транспортное право. - Л.: 1933. - Вып. 1.

32. **Куринов Б.А.** Уголовная ответственность за транспортные преступления по советскому уголовному праву: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 1965.
33. **Малеев Ю.Н.** Международно-правовые аспекты борьбы с незаконным захватом воздушных судов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1973.
34. **Малеев Ю.Н.** Международно-правовые проблемы режима воздушного пространства: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук в форме научного доклада, выполняющего также функции автореферата. - М., 1987.
35. Международное воздушное право: в 2-х книгах. - М.: ИГП АН СССР. - М., 1980. - Кн. 1; - М., 1981. - Кн. 2.
36. **Остроумов Н.Н.** Договор перевозки в международном воздушном сообщении. - М.: Статут, 2009.
37. **Перетерский И.С.** Очерки воздушного права // Вестник Воздушного Флота. - 1918. - № 1. - С. 26-30; - № 2. - С. 25-28.
38. **Перетерский И.С.** Международная конвенция о воздушных передвижениях // Вестник Воздушного Флота. - 1920. - № 5. - С. 18.
39. **Перетерский И.С.** Юридическая нормировка воздушной войны // Вестник Воздушного Флота. - 1920. - № 2. - С. 13-16; - № 3/4. - С. 23-25.
40. **Перетерский И.С.** Воздушное право - М.: Вестник Воздушного Флота, 1922.
41. **Плеханов А.А., Плеханов А.М.** Отдельный корпус пограничной стражи императорской России (1893-1917): Исторический очерк. - М.: Граница, 2003.
42. **Рау А.Э.** Оказание юридической помощи по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации. - М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2010.
43. Советское воздушное право / под общ. ред. Н.Н. Остроумова. - М.: Воздушный транспорт, 1990.
44. **Телеснин В.В.** Воздухоплавание и право // Труды Общества Мира. - М.: типография «О.Л. Сомов», 1913. - Вып. III.
45. **Телеснин В.В.** Воздушный справочник. - СПб., 1913.
46. **Телеснин В.В.** Идея мира и воздухоплавание // Труды Общества Мира. - М.: типография «О.Л. Сомов», 1913. - С. 27-36. - Вып. III.
47. **Тяжкова И.М.** Ответственность за неосторожные преступления, совершаемые при использовании источников повышенной опасности: дисс. ... д-ра юрид. наук. - М., 2003.
48. Уголовная ответственность за нарушение правил международных полетов: Историко-правовой и доктринальный анализ / отв. ред. С.С. Юрьев - М.: Национальная ассоциация воздушного права; изд-во ФОРУМ, 2006.
49. **Фридман В.Г.** Воздухоплавание и война. - М.: Т-во И.Н. Кушнерев, 1914.
50. **Циммерман М.А.** Вопрос о воздушной войне в международном праве // Известия Министерства иностранных дел. - СПб., 1915. - Кн. 5. - С. 149-162.
51. **Шиф Л.И.** Воздухоплавание и право. - СПб.: Воздухоплавание, 1912. - Т. III. - Ч. 2.
52. **Штейнберг М.Г.** Аэропланы в современной войне // Вестник мира. - 1913. - № 2. - С. 11-16.

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF AVIATION (AIR) LAW IN RUSSIA

Yurev S.S.

The article is devoted to the issues of the formation and development of air law in Russia. It presents a historical-bibliographical review of air law. The brief analysis presents the understanding of the importance of the regulation in this area.

**Key words:** aviation, aeronautics, air law regulation, aviation law, air space.

### Сведения об авторе

**Юрьев Сергей Сергеевич**, 1958 г.р., окончил Калининский государственный университет (1984), доктор юридических наук, профессор Российской академии адвокатуры и нотариата, президент Национальной ассоциации воздушного права, почетный юрист г. Москвы, автор более 130 научных работ, область научных интересов – теоретико-правовые аспекты демократии, государства и права в современном мире, правовые вопросы использования воздушного пространства, организация оказания правовой помощи.

УДК 347.82.01

## ВОЗДУШНОЕ ПРАВО КАК ПОДОТРАСЛЬ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, А.Ю. ПИДЖАКОВ

Определяется место воздушного права в транспортном праве России. Рассматриваются понятие и сущность воздушного и транспортного права. Анализируются концепции транспортного права.

**Ключевые слова:** воздушное право, транспортное право, комплексные отрасли, подотрасль, транспортные отношения.

Впервые о понятии и значении воздушного права высказывался М.М. Волков в научной литературе в 1970-х гг.

Понятие «воздушное право» им сформулировано как «совокупность правовых норм, устанавливающих порядок использования воздушного пространства и деятельность гражданской авиации... в целях охраны интересов государства, обеспечения безопасности полетов и удовлетворения потребностей народного хозяйства ... и граждан в воздушных передвижениях и других применениях авиации»<sup>1</sup>.

Предмет воздушного права составляют общественные отношения, возникающие при использовании воздушного пространства. При этом к воздушному праву относятся лишь те общественные отношения, которые непосредственно связаны с деятельностью гражданской авиации.

В частности, воздушным правом регулируются отношения, связанные с выполнением полетов в воздушном пространстве, требования к экипажам и воздушным судам гражданской авиации, к аэродромам и аэропортам и т.д.

Не относятся к воздушному праву отношения, возникающие в связи с полетами космических объектов через атмосферу при взлетах и посадках. Не регулируются воздушным правом полеты воздушных судов, не подлежащих государственной регистрации.

Наука воздушного права носит «межотраслевой» характер.

Отдельные стороны исследуемых в ней проблем находят свое отражение в других отраслях юридических наук и, прежде всего, в административном и гражданском праве. Проблема перевозок исследуется в гражданском праве. Вопросы управления гражданской авиацией, порядок наложения административных штрафов за нарушение действующих на воздушном транспорте правил и т.д. рассматриваются административным правом. Вопросы отвода земель для нужд гражданской авиации относятся к земельному праву.

Однако это вовсе не означает, что воздушное право состоит из отдельных институтов или их частей, взятых из различных отраслей права. Такой упрощенческий подход может привести к ошибочным выводам.

Во-первых, не все институты воздушного права в одинаковой степени анализируются в той или иной отрасли права.

Во-вторых, многие проблемы в силу ряда причин не исследуются вообще или исследуются не достаточно глубоко.

В-третьих, специалисты различных отраслей права нередко объективно лишены возможности комплексно исследовать ту или иную область воздушного права.

В любом случае воздушное право входит как составляющая часть в транспортное право, диалектически связанное с другими отраслями права, опирается на достижения в области правовых наук.

<sup>1</sup> Волков М.М. Предмет и система советского воздушного права. - Л., 1974. - С. 7.

Но и в вопросе о понятии и месте самого транспортного права в системе российского права до настоящего момента не утихают споры между цивилистами, а также представителями иных направлений российской правовой науки.

Диапазон высказываемых предложений по этому поводу достаточно широк. Одни предлагают признать транспортное право самостоятельной правовой отраслью с выделением отдельных подотраслей; другие настаивают на существовании комплексных отраслей права; третьи считают, что в данном случае следует вести речь о комплексном законодательстве.

Для начала сформулируем понятие системы российского права как внутреннего соединения взаимосвязанных и взаимодействующих между собой правовых общностей, основу которых составляет Конституция и которые функционально направлены на регулирование общественных отношений во всех сферах жизнедеятельности общества и государства<sup>2</sup>.

Система права, равно как и любая другая система, характеризуется наличием строго определенной структуры, внутренней организации и элементов, связанных между собой устойчивыми связями. Принято считать, что система права отражает объективно существующую внутреннюю структуру права, которая сложилась исторически и определяется характером регулируемых общественных отношений. В структуре российского права принято выделять следующие правовые образования: отрасли права, правовые институты и правовые нормы. Самым крупным элементом системы права является отрасль права, которая характеризуется двумя основными критериями, позволяющими разграничить ее с другими правовыми отраслями: предметом и методом правового регулирования.

Как известно, предмет показывает, какие общественные отношения регулирует данная отрасль права, а метод какими способами, средствами, приемами регламентируются данные общественные отношения. Общественные отношения в рамках одной отрасли права должны обладать предметным единством, устойчивостью и повторяемостью. Они всегда объективны, и задача государства и общества состоит в придании им соответствующей правовой формы.

Предмету той или иной отрасли права не может быть противопоставлен метод правового регулирования. На это обращает внимание С.С. Алексеев: «Метод - это не нечто внешнее к праву, а само содержание правового регулирования, рассматриваемое под углом зрения юридических признаков. Ведь мы выделяем определенный вид общественных отношений в качестве самостоятельного предмета права потому, что эти отношения по своей объективной природе требуют специфической формы правового регулирования»<sup>3</sup>.

В свою очередь, С.С. Алексеев выделяет базовые, профилирующие отрасли: конституционное, гражданское, административное, уголовное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное и уголовно-процессуальное право. К специальным отраслям он отнес трудовое, земельное, финансовое, семейное, уголовно-исполнительное право и право социального обеспечения.

Кроме того, по мнению С.С. Алексеева, существуют и комплексные отрасли, соединяющие институты различных правовых отраслей. К числу таковых он относит и транспортное право.

В транспортном праве выделяют также подотрасли, исходя из деления транспорта на виды. Например, Н.В. Мишина называет предметом железнодорожного права качественно однородную и относительно самостоятельную группу взаимосвязанных общественных отношений между железнодорожными организациями, предприятиями и их клиентами, направленных на организацию и осуществление перевозочного процесса на железнодорожном транспорте и оказание услуг по использованию его инфраструктуры<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. - М.: ЗАО «Юстицинформ», 2008. - С. 19.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Предмет советского гражданского права и метод гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики: 1925-1989: сб. ст. - М.: Статут, 2001. - С. 10.

<sup>4</sup> Мишина Н.В. Железнодорожное право как подотрасль транспортного права: постановка проблемы // Транспортное право. - 2008. - № 2. - С. 6-9.

Представители морского транспорта в более категоричной форме утверждают, что морское право является самостоятельной отраслью права, содержание которой определяется отношениями, складывающимися на морском транспорте и в торговом мореплавании<sup>5</sup>.

Ряд правоведов относит транспортное право к комплексным правовым отраслям<sup>6</sup>. С предложениями о конструировании комплексных отраслей права категорически не согласен В.А. Тархов. По его мнению, понятие комплексной отрасли является терминологическим недоразумением<sup>7</sup>.

В целом, в юридической науке различают несколько подходов к определению круга отношений, именуемых как «транспортные отношения» и составляющих предмет транспортного права.

Преобладающей является концепция, что предметом транспортного права являются общественные отношения, связанные с транспортировкой грузов, пассажиров и багажа и возникающие у транспортных организаций и индивидуальных перевозчиков с клиентурой, а также между самими перевозчиками как одного, так и разных видов транспорта при осуществлении перевозочного процесса. Большую часть этих общественных отношений составляют отношения из перевозки грузов, пассажиров и их багажа, грузобагажа. Перемещение этих объектов представляет собой перевозку железнодорожным, морским, внутренневодным, воздушным, автомобильным и иным городским наземным электрическим транспортом. К иным общественным отношениям, регулируемым нормами транспортного права, должны быть причислены общественные отношения, не связанные с перевозкой или связанные, но не выражающиеся в перемещении объектов.

Другая концепция основывается на утверждении, что «транспортными отношениями являются все общественные отношения, связанные с функционированием транспортного комплекса»<sup>8</sup>, в связи с чем к транспортным относят отношения по договору перевозки и иным гражданско-правовым договорам, отношения, складывающиеся в процессе государственного регулирования управления транспортом, контроля и надзора за соответствующей транспортной деятельностью. Данный подход представляется нам наиболее обоснованным, поскольку отражает комплексный характер транспортного права. Однако и он встречает сопротивление. Так, И.А. Стрельникова отмечает: «С нашей точки зрения он представляется несколько спорным. Механическое соединение нескольких групп разноотраслевых общественных отношений в предмете транспортного права не вызывает автоматического преобразования гражданско-правовых, административно-правовых и иных общественных отношений в специфические транспортные отношения. Они по-прежнему сохраняют свою отраслевую принадлежность. Следовательно, в этом смысле их неверно именовать собственно транспортными»<sup>9</sup>.

В последнее время делаются попытки обоснования существования комплексных правовых отраслей с точки зрения межотраслевых связей.

Так, М.Ю. Чельшев, который разработал основы учения о межотраслевых правовых связях гражданского права, отмечает существование комплексных правовых отраслей в системе права наряду с базовыми ("материнскими") правовыми отраслями, а соответствующие комплексные отрасли законодательства, по его мнению, представляют собой определенный источник (или один из них) права<sup>10</sup>. К комплексным отраслям автор относит и транспортное право, отмечая

<sup>5</sup> Жудро А.К. Правовое регулирование эксплуатации советского морского транспорта: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 1953.

<sup>6</sup> Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования. - М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1947. - С. 190, 194; Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. - С. 7.

<sup>7</sup> Тархов В.А. Гражданское право. - М.: Изд. группа Юрист, 2007. - С. 35.

<sup>8</sup> Бобылев А.И. Место транспортного права в системе российского права // Транспортное право. - 2005. - № 1. - С. 10.

<sup>9</sup> Стрельникова И.А. Актуальные проблемы транспортного права России на современном этапе его развития (теоретический аспект). Проблемы гражданского и трудового права // Современное право. - № 11. - 2011.

<sup>10</sup> Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. - Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. - С. 155.

его предметное единство - отношения по организации транспортного (перевозочного) процесса и дифференциацию отношений (например, по видам транспорта)<sup>11</sup>.

На взгляд С.Ю. Морозова, «нет оснований признавать транспортное право ни самостоятельной, ни комплексной отраслью права. К самостоятельным правовым отраслям транспортное право не может быть отнесено по той причине, что в данном случае нельзя однозначно определить ни предмет, ни метод правового регулирования. В различных сочетаниях предлагается включать в предмет транспортного права целый ряд разнородных по своей правовой природе общественных отношений, среди которых имущественные, властно-организационные, трудовые, финансовые, земельные отношения»<sup>12</sup>.

Продолжая отстаивание своей концепции на понятие «транспортное право», С.Ю. Морозов отмечает, «что ни о какой однородности общественных отношений в транспортной сфере не может быть и речи. Можно ли считать однородными по своей природе отношения по лицензированию транспортной деятельности и по перевозке? Очевидно, что нет. Причем круг общественных отношений, относимых к транспортному праву, определяется каждый раз по субъективному усмотрению того или иного лица, рассматривающего данную проблематику. Например, одни авторы включают трудовые отношения в транспортных организациях в предмет транспортного права, а другие нет. Некоторые делают акцент на оказании услуг в сфере перевозочной деятельности, при этом совершенно не затрагивая организационных отношений. Кроме того, каждому виду общественных отношений, охватываемых транспортным правом, соответствует свой метод правового регулирования, позволяющий определить:

- правовое положение участников регулируемых отношений;
- порядок возникновения субъективных прав и обязанностей;
- средства их обеспечения;
- характер санкций»<sup>13</sup>.

Таким образом, с точки зрения принципов построения российской системы права, транспортное право не является самостоятельной отраслью (как, например, государственное, административное, гражданское, трудовое и т.д.) именно, потому, что отсутствие однородных общественных отношений в предмете транспортного права и единого метода правового регулирования не дают оснований для закрепления за транспортным правом в целом статуса самостоятельной отрасли права.

Транспортное право сочетает в себе как частно-правовые, так и публично-правовые правила и конструкции и является комплексным правовым образованием в том смысле, что нормы, в него входящие, не связаны единым методом и механизмом правового регулирования.

*Транспортное право не является самостоятельной отраслью права, а представляет собой комплексную отрасль законодательства, сочетающую в себе нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения, составляющие относительную сферу транспортной жизнедеятельности.*

Помимо общего правового регулирования транспортные отношения регулируются транспортными уставами и кодексами. В этой связи С.С. Алексеев правильно отмечает, что комплексные образования обособляются не в любых нормативных юридических актах, а главным образом в актах кодифицированных.<sup>14</sup>

Транспортное право, как отрасль законодательства, само подвергается известной систематизации (дифференциации), причем его система одновременно входит в общую систему права.

<sup>11</sup> Чельшев М.Ю. Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. - Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. - С. 161-163.

<sup>12</sup> Морозов С.Ю. Транспортное право: учеб. пособие. - М.: Издательство Юрайт, 2012. - Серия: Магистр. - С. 21.

<sup>13</sup> Морозов С.Ю. Транспортное право: учеб. пособие. - М.: Издательство Юрайт, 2012. - Серия: Магистр. - С. 22-24.

<sup>14</sup> Алексеев С.С. Предмет советского гражданского права и метод гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики: 1925-1989: сб. ст. - М.: Статут, 2001. - С. 161-163.

Базу такой дифференциации составляет выделение основных, общих для всей отрасли положений общей части.

Общая часть транспортного права включает основные положения о понятии, возникновении, осуществлении и защите прав и ответственности, субъектах и объектах транспортного оборота, правовом регулировании транспортных пространств, а также о сроках и некоторые другие правила общего порядка, применимые ко всем транспортным правоотношениям. Она имеет важное системообразующее, теоретико-познавательное и вместе с тем практическое, правоприменительное значение, ибо составляющие ее правила так или иначе учитываются при применении всех других норм.

С этой точки зрения можно сказать, что все остальные нормы составляют особенную часть транспортного права. Но это понятие применительно к транспортному праву обычно не используется, ибо многообразие составляющих его норм столь велико, что неизбежно требует дальнейшей развернутой дифференциации.

Итак, транспортное право делится на подотрасли наиболее крупные группировки норм, регулирующих однородные группы отношений и имеющих свои общие положения.

Среди подотраслей транспортного права особняком стоит воздушное право, как совокупность правовых норм, регламентирующих деятельность системы воздушного транспорта, обеспечивающих условия эксплуатации авиационной техники, аэронавигационного обслуживания полетов над государственной территорией и за ее пределами.

Можно предложить рассматривать воздушное право как особую *подсистему* транспортного права, направленную на обеспечение охраны интересов государства, безопасности полетов и выполнение воздушных перевозок в воздушном пространстве.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Современные проблемы транспортного права: монография // СПб., ГАСУ, 2013.
2. Лебедева М.Ю., Маслаков В.П., Пиджаков А.Ю. Институциональные аспекты регулирования рыночных отношений в авиакомпаниях России: монография (электронный ресурс) ISBN 78-5-906223036, Киров, МЦНИП, 2013.
3. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Воздушный транспорт СССР в довоенные годы // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2011. - № 170 (8).

#### THE AIR LAW AS THE SUB-SECTOR OF THE TRANSPORT LAW (THEORETICAL ASPECT)

Lebedeva M.J., Pidzakov A.J.

The place of air transport law is determined in transport law of Russia in this article. The concept and essence of air and transport law is observed in this memoir. The concept of transport law is also analyzing in the article.

**Key words:** air transport law, transport law, branch of law, sub law, transport relations.

#### Сведения об авторах

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

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), Академию гражданской авиации (2000), доктор исторических наук, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор более 320 научных работ, область научных интересов - историко-правовые и международные проблемы гражданской авиации.

УДК 330.33.003.13

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Б.В. АРТАМОНОВ

Рассматриваются вопросы, связанные с анализом проблем и особенностей функционирования российских авиапредприятий в условиях высокой рыночной турбулентности.

**Ключевые слова:** воздушный транспорт, стратегическое управление, рыночная конъюнктура.

Гражданская авиация России является стратегически важной и социально значимой отраслью экономики. Здесь каждый рубль дохода авиапредприятий генерирует дополнительный оборот более трех рублей в смежных отраслях (авиастроение, авиатопливообеспечение, туризм, сфера обслуживания и т.д.) Дополнительный генерируемый финансовый оборот смежных отраслей составляет более 1300 млрд. рублей в год.

Перспективы гражданской авиации России существенным образом зависят не только от состояния мировой рыночной конъюнктуры, но и от эффективности функционирования и устойчивости всей российской экономики.

Россия, вступившая в ВТО, встраивается и уже фактически стала частью глобального рынка. Сейчас наблюдается все более активный переход ее экономики от «дикого» рынка к рынку цивилизованному. Такая стратегия может идти вразрез с интересами других государств. Нельзя недооценивать ответных действий.

Можно надеяться, что экспериментальный период для России остался в прошлом. При этом страна после двух десятилетий полосы провалов рыночных реформ вновь стоит на перепутье. Она попала в прямую зависимость от состояния мировой экономической конъюнктуры, должна уметь маневрировать на международной арене и строить баланс интересов в рамках мирового сообщества.

Российский менталитет оказался трудно совместимым с западной моделью общественного развития. Россия в настоящее время оказалась, по сути, в положении водолаза, которого быстро подняли с большой глубины (70 лет продолжалась эпоха социализма) на поверхность (появилась рыночная экономика). От возникшей при этом кессонной болезни у водолаза могли лопнуть барабанные перепонки (многие люди до сих пор не могут прийти в себя от «шоковой терапии»). Нельзя в чистом виде заимствовать опыт Востока и Запада. Нужно избавиться от «груза чужеродности».

Сейчас Россия проходит важнейший поворот на очередной исторической развилке в условиях нестабильности мировой экономики. Этот поворот осуществляется в условиях неблагоприятных, в том числе и для отечественных производителей авиатранспортной продукции.

Для этого этапа характерны:

- глобализация экономики, проблемы вхождения России в систему мирохозяйственных связей в условиях нестабильности, сложившихся после финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг.;
- нерыночная монополизированная структура российской экономики, которую насаждает и в которой участвует государство, коррупция, которая носит системный характер;
- недостаточная эффективность производства, слабая управляемость экономикой, отсутствие необходимого доверия к государству;
- низкая производительность и интенсивность труда (этот показатель в последние годы в России был почти в 4 раза меньше, чем в США);
- продолжающаяся ориентация экономики на сырьевые отрасли;

- относительно высокий уровень роста цен;
- значительная социальная дифференциация;
- отсутствие четкой правовой базы, эффективной налоговой и социальной политики;
- отсутствие стимулов к модернизации экономики, производству и долгосрочным инвестициям;
- угроза терроризма на фоне и без того криминальной обстановки в России;
- отсутствие единого мотивационного поля для государственных и коммерческих структур, приводящее к перетоку квалифицированных кадров;
- недостаточное использование адаптационных механизмов в экономике, неумение работать в условиях нестабильности рыночной конъюнктуры и выживать в условиях кризиса;
- отсутствие необходимой государственной поддержки национальному авиастроению и гражданской авиации.

Это далеко неполный перечень макроэкономических проблем, с которыми сталкиваются руководители российских авиапредприятий в условиях нестабильности рыночной конъюнктуры.

Большинство проблем воздушного транспорта России обусловлены отсутствием правильно выбранных организационных форм и незавершенностью рыночных преобразований, которые в последние двадцать лет были единственной и реальной движущей силой развития этого сектора экономики.

Управление российскими авиапредприятиями в настоящее время порой напоминает управление автомобилем в тумане при движении в новом регионе по неизвестной горной дороге. Одной из основных помех на пути успешного развития является отсутствие адекватного законодательства. Многие законы и нормативные акты пока еще нельзя понимать буквально: всегда существуют «де-юре» и «де-факто». Руководители авиапредприятий нередко становятся заложниками решений, которые были приняты без их участия или находятся вне сферы их компетентности. Сейчас они вынуждены работать в условиях неопределенности и повышенного риска, порой на грани фола. Старые шаблоны не всегда приемлемы в рыночных условиях.

Возникновение кризисных ситуаций на большинстве российских предприятий, которое наблюдается в последние годы, не может не отразиться отрицательно не только на эффективности деятельности авиапредприятий, но и на безопасности полетов. Это не только результат негативного воздействия внешней среды, нередко это признак или неправильно выбранной стратегии, или методов ее реализации, или низкой эффективности производства. Часто - это результат пассивности, так как в условиях стабильности при отсутствии сильных нагрузок организм быстро стареет, потому что ему вроде бы ничего не угрожает.

Все ошибки или неправильные решения, которые порой не замечались в годы экономического благополучия, становятся заметными в условиях кризиса, когда требуется мобилизация сил, становится ясным, кто есть кто, проявляются все скрытые качества человека. Фиксация этих ошибок с помощью контроля настораживающих событий (факторов) или симптомов и источников возникновения кризисов везде требует своевременной перестройки не только системы управления авиатранспортным производством, но и корректировки бизнес-технологий, их адаптации к изменениям внешней и внутренней среды. По оценкам экспертов, от эффективности менеджмента на 90% зависит конкурентоспособность любой бизнес-системы. Именно здесь скрыты внутренние резервы стабилизации и развития.

Необходимая экстренная реакция на устранение возникших проблем не может быть выработана быстро в рамках обычных систем и процедур без наличия заранее разработанных антикризисных сценариев и планов действий по реструктуризации или реинжинирингу, без наличия ресурсных резервов. Здесь важно, чтобы руководители еще до момента принятия управленческого решения заранее смогли бы создать «подушку безопасности», имели бы несколько вариантов сценариев перспективного развития, исходили из стратегических задач развития бизнеса с учетом специфики деятельности предприятия. В отдельных случаях необходимо научиться

«идти против течения»), принимать нестандартные и даже авторитарные управленческие решения, особенно в «пожарной» стадии кризиса, когда времени на раскачку совсем нет. Ключевым моментом здесь является умение руководителя сохранить психологическую устойчивость при принятии не всегда популярных мер.

Бизнес – это постоянное движение вперед, здесь нужно всегда оставлять место для альтернативных стратегических решений для ответа на вопрос: «А что если?» (What if ?).

«Ручное» управление в условиях кризиса не является оптимальным. Нужно стремиться к тому, чтобы система антикризисного менеджмента на предприятии работала в режиме разумного автоматизма. Здесь нельзя использовать военную тактику «ковровых бомбардировок» - хаотично закрывать обнаруженные пробелы без учета располагаемого ресурсного потенциала и просчета возможных рисков. Преодолеть кризис в режиме одноразовой «лихой кавалерийской атаки» нельзя. Необходима твердость выбранного курса выхода из кризиса и неуклонная последовательность в его реализации. Хирургия тут невозможна, остается только лечение. Главное здесь - не допустить несогласованных действий с использованием разнонаправленных инструментов и не останавливаться на полпути. Остановка - это дискредитация в основном хороших и продуманных идей.

Чтобы обеспечить высокую конкурентоспособность на выбранном целевом рынке, руководителям авиапредприятий необходимо уже сейчас уметь выявить перспективные направления развития бизнеса, предугадать характер изменения экономической конъюнктуры и адаптировать возможности стратегического потенциала предприятия к быстроизменяющемуся потребительскому спросу. Здесь нужна логика, интуиция и здравый смысл. Должен быть обеспечен разумный баланс между эффективностью и риск-аппетитом.

В современных условиях требуется четко сформулировать концепцию долгосрочного развития воздушного транспорта Российской Федерации, выделить стратегические цели и приоритетные направления авиационной деятельности. В связи с этим важно предусмотреть не только государственные интересы России в области авиации и авиатранспортной деятельности, но и учесть реальный стратегический потенциал гражданской авиации страны, а также риски и угрозы, которые неизбежно возникнут в борьбе России за возвращение статуса мировой авиационной державы.

Задача эта может быть решена с помощью хорошо продуманной и экономически обоснованной системы стратегического управления, позволяющей на комплексной основе адаптировать деятельность гражданской авиации к требованиям международного разделения труда в условиях нестабильности рыночной конъюнктуры. Реализовать стратегию, основанную на романтических иллюзиях, довольно проблематично. Ключом к успеху должно стать создание эффективной системы управления воздушным транспортом в нашей стране. Россия, способная первой отправить человека в космос, должна возродить национальное авиастроение и повысить статус гражданской авиации на международной арене. Для этого нужна политическая воля и соответствующие инвестиции в создании устойчивой конкурентоспособности.

База для восстановления статуса России как одной из ведущих держав мира имеется: на ее территории сосредоточено свыше 35% запасов мировых ресурсов и более половины стратегического сырья. Она владеет примерно третью всех мировых запасов природных минеральных ресурсов, которые предоставляются Россией для развития всего мирового хозяйства. Проживает же здесь около 140 миллионов человек, то есть менее 3% населения планеты. Ресурсный потенциал России, по оценкам, составляет 340-380 трлн. долл. Если его сопоставить с численностью населения, то каждый среднестатистический россиянин оказывается в 2-3 раза богаче американца, в 10-15 раз любого европейца и почти в 20 раз любого японца. При этом по доходам на душу населения Россия сейчас отстает от США более, чем в 10 раз и от Швейцарии - в 16 раз. Не случайно известный китайский политик на форуме «Россия-2013» заявил: «Россия - самая большая страна. Россия - предмет зависти всего мира».

В материально-техническом аспекте Россия - это единственная в мире страна, самодостаточная для социально-экономического развития и обладающая высоким уровнем потребления и высоким интеллектуальным потенциалом. Однако мы еще не научились разумно пользоваться этими ресурсами и направлять их в необходимых количествах на модернизацию производства и инновации. Чтобы избежать угрозы застоя в России необходимо найти оптимальную социальную гипотетическую стратегию и реализовать имеющийся реформаторский потенциал.

Глобальная экономика России жива, она никуда не делась. Нужно только задать ей правильную настройку с точки зрения обеспечения эффективности развития в будущем. Теория может предложить разные варианты и разные подходы решения проблем. Однако готовых (стандартных) рецептов нет. Есть только способы, при помощи которых можно подняться над ситуацией и посмотреть на нее свежим взглядом.

Политический вектор государства должен быть ориентирован на стабилизацию и развитие, использование стратегий, которые укрепили бы долгосрочную конкурентоспособность. При этом нужно исключить стратегии с «остановками на полпути». Нельзя использовать жесткие или негибкие стратегии, которые могут на длительное время лишить страну возможности маневра. Нужно уметь передвигаться, как лошадь, тремя способами: шагом, рысью и галопом. Намечаемые реформы ни в коем случае не должны привести к потере управляемости не только во всей российской экономике, но и в отдельных ее отраслях, в том числе и в гражданской авиации.

В современных условиях глобализации экономики и обострения конкурентной борьбы необходима долгосрочная стратегия России для поэтапного ее перехода на новые принципы управления и для обеспечения «мягкого вхождения» в рынок. Выход из критического положения может обеспечить только существенное повышение конкурентоспособности российской экономики, прежде всего за счет ее структурной перестройки, ухода из ресурсной экономики и возрождения производства с большой долей интеллектуальной составляющей, ориентированного на опережающий спрос мирового хозяйства. Правительство должно дать импульс государственно - частному партнерству, сделать упор на технологическую модернизацию производства. К числу таких отраслей, безусловно, относится и авиация, крайне нуждающаяся сейчас в мощной государственной поддержке и освоении передового опыта стратегического управления авиатранспортным производством.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Артамонов Б.В.** Стратегическое управление авиатранспортным производством. - М.: ЛАПС, 2013.

#### PROBLEMS OF THE RUSSIAN AIR TRANSPORT TODAY

**Artamonov B.V.**

In the article considers questions referring with analysis of the air company functioning features at the high turbulent market.

**Key words:** anti crisis management, market conditions.

#### Сведения об авторе

**Артамонов Борис Владимирович**, 1938 г.р., окончил ЛКИ (1961), ВАВТ (1967), профессор, кандидат технических наук, доктор экономических наук, профессор МГТУ ГА, автор более 170 научных работ, область научных интересов - стратегическое управление, маркетинг, кадровый менеджмент.

УДК 338.26:625.717

## НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В ОБЛАСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

С.И. КРАСНОВ

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

Рассматриваются проблемы разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, а также нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность при создании объектов для государственных нужд, в частности, в сфере строительства объектов воздушного транспорта, а также проблемы привлечения инвесторов в эту сферу и вопросы государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** федеральная целевая программа, инвестиционная деятельность, воздушный транспорт.

1. Ст. 71 п. «е» Конституции Российской Федерации предусматривает федеральные программы как одну из форм регулирования отношений в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2001 г. № 848 была утверждена Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)».

Во исполнение Федерального закона от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» Правительством Российской Федерации было принято Постановление № 594 от 26.06.1995 г. «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»», которым были утверждены «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядок закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд».

П. 1 названного Постановления Правительства Российской Федерации (далее - Постановление) установлено, что поставки продукции для федеральных государственных нужд осуществляются, в том числе, в целях реализации федеральных целевых программ.

Согласно п. 2 Постановления Министерству финансов Российской Федерации совместно с Министерством экономики Российской Федерации поручено предусматривать ежегодно в проекте федерального бюджета средства на закупку продукции для федеральных государственных нужд, включая средства на предварительную полную или частичную оплату поставщикам (подрядчикам) этой продукции. При этом установлено, что после утверждения федерального бюджета при необходимости вносятся коррективы в объемы первоначально предусмотренных к выделению средств.

Указанным Постановлением утвержден Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее - Порядок разработки ФЦП).

Методическое руководство и координация работ по разработке и реализации указанных федеральных и межгосударственных целевых программ возложены на Министерство экономики Российской Федерации, а федеральных научно-технических программ - также на Министерство науки и технической политики Российской Федерации.

Следует отметить, что на момент утверждения Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2001 г. № 848 Федеральной целевой программы «Модернизация транс-

портной системы России (2002-2010 гг.)» действовала редакция от 25.01.1999 г. Постановления от 26.06.1995 г. № 594.

Согласно п. 23 Порядка разработки ФЦП подготовка проекта концепции целевой программы, а также проекта целевой программы, разработка которого осуществляется по решению Правительства Российской Федерации, финансируется в установленном порядке государственным заказчиком за счет средств федерального бюджета.

Утвержденные целевые программы реализуются за счет средств федерального бюджета, а также привлекаемых для выполнения этих целевых программ средств внебюджетных источников, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (п. 23 в ред. Постановления Правительства РФ от 14.11.2009 г. № 927).

Согласно п. 24. Порядка разработки ФЦП к внебюджетным источникам, привлекаемым для финансирования целевых программ, относятся:

- взносы участников реализации программ, включая предприятия и организации государственного и негосударственного секторов экономики;
- целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программ;
- кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программ (или ее отдельных мероприятий);
- другие поступления.

Вместе с тем, согласно п. 24 Порядка разработки ФЦП в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 14.11.2009 г. № 927, которое действует до настоящего времени, «к средствам внебюджетных источников, привлекаемым для реализации целевых программ, относятся средства частных и иностранных инвесторов».

Согласно п. 6, 7 Порядка разработки ФЦП (в редакции Постановления от 25.01.1999 г.) Министерство экономики Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прогнозов социально-экономического развития страны, приоритетов структурной и научно-технической политики и анализа представленных материалов подготавливает предложения по решению данной проблемы программными методами на федеральном уровне и направляет их в Правительство Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации на основе представленных предложений принимает решение о подготовке соответствующей целевой программы, сроках и стоимости ее разработки, определяет государственного заказчика.

В соответствии с п. 8 Порядка разработки ФЦП (в редакции от 25.01.1999 г. Постановления от 26.06.1995 г. № 594) Государственный заказчик целевой программы, в частности:

а) осуществляет предконтрактный отбор на конкурсной основе исполнителей работ, услуг, поставщиков продукции по каждому программному мероприятию;

б) согласовывает с основными заинтересованными участниками программы возможные сроки выполнения мероприятий, объемы и источники финансирования. По мероприятиям, предусматривающим финансирование за счет средств внебюджетных источников или бюджетов субъектов Российской Федерации (в случае, если в целевую программу включены межрегиональные и региональные целевые программы), подписываются соглашения (договоры) о намерениях между государственным заказчиком программы и предприятиями, организациями, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данный пункт Порядка разработки ФЦП утратил силу в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2009 г. № 927.

Вместе с тем, в Порядок разработки ФЦП в редакции Постановления от 14.11.2009 г. был включен п. 7 пп. «з», согласно которому государственный заказчик целевой программы в пределах своих полномочий: «заключает до утверждения целевой программы соглашения о намерениях с основными участниками целевой программы с указанием возможных сроков выполнения мероприятий, объемов и источников ресурсного обеспечения. После утверждения целе-

вой программы, в случае если это предусмотрено правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, установленными в целевой программе, государственный заказчик целевой программы заключает соглашения с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию аналогичных целевых программ, реализуемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов) по объектам и мероприятиям, расходы на которые включены в целевую программу».

Из вышеуказанного следует, что государственный заказчик в целях обеспечения реализации ФЦП наделен Правительством Российской Федерации правом заключать соглашения о намерениях с основными участниками целевой программы с указанием возможных сроков выполнения мероприятий, объемов и источников ресурсного обеспечения.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации не содержит запрета на заключение (в рамках компетенции) федеральными органами исполнительной власти – государственными заказчиками ФЦП, соглашений (договоров) о намерениях и (или) предварительных договоров с хозяйствующими субъектами, заинтересованными в реализации ФЦП как до, так и после утверждения ФЦП (за исключением случая, когда после утверждения ФЦП необходимо предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации).

Реконструкция и развитие аэропортов осуществляются на основании действующего законодательства Российской Федерации об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений; законодательства о поставках продукции для федеральных государственных нужд и о порядке размещения заказов для государственных нужд; Гражданского кодекса Российской Федерации; Градостроительного кодекса Российской Федерации; Бюджетного кодекса Российской Федерации; других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность при создании объектов для государственных нужд.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее – ФЗ № 60): «Федеральные государственные нужды - это потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее - федеральные целевые программы).

Поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей».

Позднее, в том числе в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в ФЗ № 60 неоднократно вносились изменения. (В настоящее время указанный Федеральный закон действует в редакции от 19.07.2011 г.).

В частности, из ФЗ № 60 исключен абз. 4 ч. 1 ст. 3, согласно которому государственные заказчики ранее могли «на договорной основе передавать соответствующим предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций на условиях, предусматриваемых Правительством Российской Федерации при утверждении государственных заказчиков».

Процедура заключения инвестиционных договоров (контрактов), используя, в том числе, и мировую практику заключения подобных договоров, предполагает заключение между участниками инвестиционных проектов предварительных договоров и/или соглашений о намерениях.

Понятие и существенные условия предварительного договора определяются положениями ст. 429 ГК РФ.

Так, согласно ч. 4 ст. 429 ГК РФ в предварительном договоре указывается срок, в который стороны обязуются заключить основной договор. Если такой срок в предварительном договоре не определен, основной договор подлежит заключению в течение года с момента заключения предварительного договора.

При этом обязательства, предусмотренные предварительным договором, прекращаются, если до окончания срока, в который стороны должны заключить основной договор, он не будет заключен, либо одна из сторон не направит другой стороне предложение заключить этот договор (ч. 6 ст. 429 ГК РФ).

Как следует из Паспорта Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы (2010-2015 гг.)» (ранее - «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)»), Государственным заказчиком – координатором Программы является Министерство транспорта России, а государственным заказчиком Подпрограммы «Гражданская авиация» - Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация).

В соответствии с п. 5.1 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 396 Федеральное агентство воздушного транспорта наделено полномочиями в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещать заказы и заключать государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд агентства.

Следует указать, что Министерство транспорта Российской Федерации и Федеральное агентство воздушного транспорта по действующему законодательству не наделены полномочиями по подписанию каких-либо договоров (соглашений, контрактов), предусматривающих обременения для Российской Федерации (за исключением случаев расходования средств федерального бюджета по закону о федеральном бюджете и отдельных случаях, специально предусмотренных нормативными правовыми актами).

Вместе с тем, Росавиация в пределах предоставленных ей полномочий в соответствии с нормами гражданского права и в целях обеспечения реализации мероприятий по выполнению Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы (2010-2015 гг.)» вправе подписывать соглашения (договоры) о намерениях и (или) предварительные договоры. При этом обязательства, принимаемые Росавиацией по таким договорам, не могут выходить за пределы предоставленной данному государственному органу компетенции и влечь обременения для Российской Федерации, не предусмотренные Федеральным законом о бюджете.

В случае, если требования к договорам отсутствуют в законодательстве, то они могут заключаться на общих основаниях, предусмотренных гражданским законодательством, в пределах компетенции Росавиации. Такие договоры, носящие гражданско-правовой характер, основаны на равенстве и свободной воле сторон. В этой связи формулирование в подобных договорах «жестких» норм об ответственности за его неисполнение, исходя из обычаев делового оборота, применяется в отношении всех сторон. Таким образом, фиксация финансовой ответственности одной стороны привела бы к требованиям фиксации ответственности другой стороны (Росавиации). Исходя из данных обстоятельств, при подписании разного рода договоров Федеральное агентство воздушного транспорта не имеет права возлагать на Российскую Федерацию какие-либо финансовые обязательства (в виде неустоек, штрафных санкций и т.п.) в случае неисполнения данного договора со стороны Росавиации (например, непоступлении средств из бюджета) и, следовательно, не имеет оснований для требований об установлении такой ответственности только для другой стороны.

Следует указать, что в настоящее время отсутствует специальное законодательство, регулирующее отношения в области частно-государственного партнерства.

2. В соответствии с ч. 1 ст. 4 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ законодательство о градостроительной деятельности регулирует, в частности, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции (далее - градостроительные отношения).

Согласно ч. 2 ст. 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей. Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства.

Одним из документов, который требуется для получения разрешения на строительство, является правоустанавливающий документ на земельный участок.

Следовательно, в целях обеспечения государственным заказчиком (Росавиация) реализации ФЦП в части строительства объектов воздушного транспорта необходимо решение вопроса по определению законного правообладателя соответствующих земельных участков.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 9 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относится установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд.

Согласно ст. 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных ст. 49 Земельного кодекса, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов. Резервирование земель допускается в зонах планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, а также в пределах иных необходимых в соответствии с федеральными законами для обеспечения государственных или муниципальных нужд территорий.

Земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет, а линейных объектов – до 20 лет (ст. 70.1 ЗК РФ).

В соответствии со ст. 10 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа земель для нужд субъектов Российской Федерации.

Ч. 4 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что «не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, за исключением, в частности, случая резервирования земель для государственных или муниципальных нужд».

Например, Постановлением Правительства Московской области от 7.10.2002 г. № 446/38 «О мерах по развитию международного аэропорта «Домодедово»» были зарезервированы участки № 1 и 2, с внесением необходимых изменений в документы государственного кадастра. Также указанным выше Постановлением было установлено, что «выделение земель в собственность, аренду, строительство зданий, строений, сооружений в границах зарезервированных земельных участков, указанных в схеме, осуществляется в соответствии с целевым назначением земель по согласованию с Министерством транспорта Московской области». В Приложении к Постановлению Правительства Московской области от 7.10.2002 г. № 446/38 представлена «Схема резервирования земельного участка для развития международного аэропорта «Домодедово» после 2015 года».

3. Ст. 4 Федерального закона от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», установлено, что субъектами инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений (далее - субъекты инвестиционной деятельности), являются инвесторы, заказчики, подрядчики, пользователи объектов капитальных вложений и другие лица.

Инвесторы осуществляют капитальные вложения на территории Российской Федерации с использованием собственных и (или) привлеченных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Инвесторами могут быть физические и юридические лица, создаваемые на основе договора о совместной деятельности и не имеющие статуса юридического лица объединения юридических лиц, государственные органы, органы местного самоуправления, а также иностранные субъекты предпринимательской деятельности (далее - иностранные инвесторы).

Пользователи объектов капитальных вложений - физические и юридические лица, в том числе иностранные, а также государственные органы, органы местного самоуправления, иностранные государства, международные объединения и организации, для которых создаются указанные объекты. Пользователями объектов капитальных вложений могут быть инвесторы.

Субъект инвестиционной деятельности вправе совмещать функции двух и более субъектов, если иное не установлено договором и (или) государственным контрактом, заключаемым между ними.

Ст. 6 данного Федерального закона установлено, что Инвестор имеет ряд прав в результате своей деятельности, включая право на владение, пользование и распоряжение объектами капитальных вложений и результатами осуществленных капитальных вложений.

В соответствии со ст. 8 названного Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», отношения между субъектами инвестиционной деятельности осуществляются на основе договора и (или) государственного контракта, заключаемых между ними в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Таким образом, в целях реализации ФЦП по строительству объектов воздушного транспорта правомерно рассматривать вопросы о привлечении инвесторов на условиях концессионного соглашения в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». По концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением) (далее - объект концессионного соглашения), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (ч.1 ст. 3).

Согласно ч. 2 ст. 3 названного Федерального закона концессионное соглашение является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из настоящего Федерального закона или существа концессионного соглашения.

Из изложенного видна настоятельная необходимость скорейшего принятия Федерального закона о государственно-частном партнерстве и уточнение положений о федеральных органах исполнительной власти, являющихся государственными заказчиками ФЦП, в части наделения их правами по регулированию отношений с инвесторами, привлекаемыми для реализации ФЦП.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс РФ, №136-ФЗ от 25.10.2001 г.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29.12.2004 г.
3. Гражданский кодекс РФ. - Ч. 1. - № 51-ФЗ от 30.11.1994 г. в действующей редакции.
4. О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ.

5. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: Федеральный закон от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ.
6. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ.
7. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: Постановление Правительства РФ № 594 от 26.06.1995 г.
8. Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 396.

## **SOME LEGAL PROBLEMS OF THE REALIZATION OF THE FEDERAL TARGET PROGRAMS IN THE FIELD OF AIR TRANSPORT**

**Krasnov S.I.**

There are discussed the problems of the development and realization of Federal target programs and interstate target programs, as well as normative and legal acts regulating the investment activities on creating objects for the state needs, in particular, in the construction of air transport, as well as the problems of the attraction investors in this sphere. Also, there are investigated the questions of the state-private partnership.

**Key words:** Federal target program, investment activity, air transport.

### **Сведения об авторе**

**Краснов Сергей Иванович**, 1959 г.р., окончил ВЮЗИ (1985), ректор ФГБОУ ВПО Ульяновского высшего авиационного училища гражданской авиации (институт), кандидат философских наук, заслуженный работник транспорта Российской Федерации, автор более 20 научных работ, область научных интересов – социально-духовные аспекты современного терроризма.

УДК 347.82.:656.078

## К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, В.П. МАСЛАКОВ

Рассматриваются подходы к государственному регулированию как в целом, так и применительно к транспортной инфраструктуре. Обосновывается термин «государственно-правовое регулирование». Выдвигается тезис о том, что правовое регулирование охватывает, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их действенности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права, по «привлечению средств юридического регулирования».

**Ключевые слова:** государственное регулирование, управление, публичная власть, транспортная инфраструктура, правовое регулирование.

В данной статье представляется целесообразным остановиться на изучении роли государства в решении транспортных проблем России и других государств, что имеет теоретическую значимость, учитывая фактор возможного многостороннего межгосударственного воздействия на формирование нового подвида производственной инфраструктуры, каковой может стать единая транспортная сеть этих стран. Нам представляется справедливым акцент на роли государства как инвестора транспортной инфраструктуры и, главное, как организатора привлечения в ее развитие частного капитала, выступления в качестве гаранта вкладываемых капиталов. Другими словами, в данном теоретическом положении выявляется содержание объективно развивающегося процесса формирования и диверсификации методов и организационных форм государственного воздействия на инфраструктурный комплекс.

Приступая к изучению содержания и особенностей государственного регулирования транспортной системы, необходимо, прежде всего, определить, что же такое регулирование. Этот термин стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

Государственное регулирование ввиду его публичности, которая проистекает из сущностного содержания государства как универсального публичного института, определяет само наличие проблемы, ее содержание и динамику. При этом традиционным для современной науки является представление о целях государственного регулирования деятельности в различных сферах предпринимательской деятельности как о деятельности, направленной на создание механизма защиты и обеспечения публичных интересов.

Государство выступает в качестве отправной точки государственного влияния и является при этом единственной составляющей механизма государственного регулирования, обеспечивающим посредством нормативного регулирования через системы государственных органов баланс частных и публичных интересов в указанных сферах.

Таким образом, на наш взгляд, прежде чем переходить к анализу существующих форм государственного влияния на экономические интересы в области транспортной составляющей, а также к исследованию элементов данного воздействия, необходимо хотя бы кратко остановиться на исследованиях сущности самого государства. Данный аспект проблемы выходит за рамки

просто терминологического и понятийного спектра, а определяет, в конечном итоге, качественное различие систем и механизмов такого регулирования.

Анализ различных подходов к определению сущности государства на различных этапах исторического развития определяли соответственно и различные подходы к оценке роли и значения государственного регулирования в целом и, в частности, в сфере транспорта.

Не останавливаясь на конкретных определениях в области теорий государства, на наш взгляд, изучение и определение такой сложной и комплексной системы как государство исключительно через призму властных и политических отношений представляет собой искусственное снижение всего спектра проблем, связанных с ролью государства в сфере регулирования. Большинство авторов рассматривают властные отношения исключительно с точки зрения политической составляющей, игнорируя при этом экономический аспект данных отношений.

Определение государства как совокупности таких политических элементов, как публичная власть, государственный суверенитет, аппарат управления и принуждения вместе с экономической составляющей в виде государственной казны и системы налогообложения, встречается в научной литературе современного периода.

Таким образом, исходя из существующих в настоящее время подходов к определению государства, представляется целесообразным отнесение к данному образованию систем, обладающих следующими признаками:

- наличием публичной власти и особого аппарата для реализации этой власти;
- государственным суверенитетом, т.е. возможностью осуществлять всю полноту государственной власти как внутри страны, так и за ее пределами;
- обособленной территорией, где эта власть реализуется;
- системой налогообложения как системой, обеспечивающей само существование государства.

Исходя из вышесказанного, государственное регулирование можно определить как реализацию публичной власти через систему государственных органов, общеобязательных правовых актов, обеспечивающих политическую, экономическую и социальную функцию государства.

Таким образом, сам баланс частных и публичных интересов обеспечивается посредством государственного регулирования, с использованием мер административного воздействия.

При этом такому воздействию на современном этапе развития российского государства присущ целый ряд тенденций.

С одной стороны, прослеживается общая либерализация государственного контроля, выразившаяся, в частности, в принятии целого ряда законов, позитивно повлиявших на создание нормального экономического климата, например, закона о лицензировании, существенно сократившего перечень лицензируемых видов деятельности, закона о защите прав предпринимателей при проведении проверок, закона о государственной регистрации хозяйствующих субъектов, установившего упрощенную процедуру такой регистрации. С другой стороны, усиление контроля государства в части ужесточения соблюдения принятого законодательства.

Еще одной тенденцией является глобализация как следствие интеграции российской экономики в мировую экономику, выразившаяся, в частности, в присоединении России к международным структурам финансового контроля и создании собственной национальной службы финансовой разведки.

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующий вывод: государство служит универсальным регулятором хозяйственных отношений, являясь при этом и единственным инструментом такого регулирования, так как существующая бизнес-среда может находиться и находится исключительно в поле государственно-правового регулирования.

Термин «государственно-правовое регулирование» не получил пока широкого признания в отечественной юридической литературе, хотя и встречается в отдельных научных работах.

Российские правоведы предпочитают оперировать понятием «правовое регулирование» - целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств, которое вошло в научный оборот в 1960-х годах.

Однако, на наш взгляд, отождествление этих понятий, оправданное в прошлом, в настоящее время не совсем приемлемо. Вообще, термин "регулирование" (правило) обозначает упорядочение, налаживание, приведение чего-либо в соответствие с чем-либо.

Правовое регулирование охватывает, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их действенности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права, или, как правильно отмечается отдельными авторами, по «привлечению средств юридического регулирования».

Поэтому правовое регулирование может быть представлено как государственным регулированием, так и регулированием, осуществляемым непосредственно адресатом права, т.е. само-регуляцией.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что понятие «правовое регулирование» по своему объему шире понятия «государственно-правовое регулирование». Эти понятия следует соотносить как целое и часть.

Представляется, что государственно-правовое регулирование это регулирование, осуществляемое государством (его органами и организациями) при помощи норм позитивного права и других правовых средств воздействия на общественные отношения с целью их упорядочения.

Такое определение в целом согласуется с предлагаемыми в юридической литературе определениями правового регулирования, но отличается от них тем, что основной акцент сделан на позитивное право, которое является именно государственным регулятором общественных отношений. Поэтому, когда речь идет о регулировании, осуществляемом установленными или санкционированными государством нормами права, такое регулирование точнее называть государственно-правовым или государственным.

Регулированию не должно подлежать всё, пределы такого регулирования должны быть четко обозначены. Если этого не происходит, то возможны следующие ситуации:

- существует концепция "государства - ночного сторожа", такое государство регулирует лишь наиболее важные общественные отношения, вследствие чего сфера правового регулирования оказывается сильно зауженной, отсюда хаос и произвол в нерегулируемых сферах жизни;
- если же ситуация складывается наоборот, т.е. сфера правового регулирования слишком расширена, то это ничто иное, как тоталитарное государство (которое контролирует каждый шаг своих граждан), отсюда социальная пассивность граждан.

В научной литературе можно выделить две основных точки зрения на способ определения пределов правового регулирования:

1. В сферу правового регулирования должны входить лишь общественные отношения, которые обладают определёнными признаками:

- а) это отношения, в которых заключены как индивидуальные интересы общества, так и интересы общесоциальные;
- б) в этих отношениях реализуются взаимные интересы их участников, каждый из которых идёт на какое-то ущемление своих интересов ради удовлетворения интересов другого;
- в) эти отношения строятся на основе согласия выполнять определённые правила, признания обязательности этих правил;
- г) эти отношения требуют соблюдения правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой.

2. Сфера правового регулирования определяется с позиции возможного и необходимого правового регулирования: определяются верхняя и нижняя границы. Верхняя граница - возможный предел правового регулирования. Нижняя граница определяется важностью общественных отношений для государства и общества.

На наш взгляд, государственно-правовое регулирование включает в себя:

1. Правовую регламентацию общественных отношений, которая осуществляется в процессе нормотворчества и реализуется в принятых нормативно-правовых актах. Исходя из правил,

установленных этими актами, мы можем судить о государственно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений.

2. Функционирование правовых норм и их реализацию. Государственно-правовое регулирование в данном случае рассматривается в действии как процесс и результат правового воздействия на те или иные общественные отношения.

3. Правотворческую деятельность и действие правовых норм, связанных с их реализацией.

Такой подход представляется правильным, поскольку позволяет содержательно и всесторонне охарактеризовать государственно-правовое регулирование, начиная с установления первичных регуляторов общественных отношений – норм права и кончая их реализацией в конкретных общественных отношениях.

Кроме того, проблема соотношения частного и публичного права при регулировании деятельности в сфере транспорта может быть сведена, в конечном итоге, к изучению диапазона и границ собственно государственного регулирования этой самой деятельности.

Кратко остановимся на теории экономико-правового регулирования. Несмотря на значительность присутствия государства в развитии транспортной инфраструктуры практически в каждой из национальных экономик и мировой экономике, в целом, теории, доказывающей объективную необходимость и излагающей принципы и особенности государственного регулирования этой сферы, наукой на сегодня не выработано.

По всей вероятности, это объясняется нечеткостью научного определения инфраструктуры, расхождением точек зрения относительно ее экономического содержания, отсутствием согласия между исследователями по принципиальным вопросам, касающимся ее структурных особенностей. Нельзя исключать и влияние продолжающегося спора между учеными о роли государства как регулятора социально-экономического развития национальных экономик, хотя эта проблема вновь заявила о себе в условиях усложнения воспроизводственных связей и глобализации мировой экономики<sup>1</sup>.

Решение задач государственного регулирования инфраструктурным комплексом облегчается тем обстоятельством, что ряд исследователей все же попытались дать теоретическую трактовку вопроса о роли государства в формировании и развитии инфраструктурного комплекса, но не в целом, а в некоторых аспектах этой проблемы.

Так, американский ученый П. Самуэльсон пришел к выводу, что «государство сознательно идет на инвестиции в инфраструктуру, так как увеличение общественного вспомогательного капитала создает неосязаемые выгоды, от которых нельзя ожидать денежных прибылей частных инвесторов, так как масштабы некоторых из них слишком велики для ограниченных рынков частного капитала, а другие будут окупаться в течение слишком долгого срока, чтобы частные инвесторы им интересовались»<sup>2</sup>.

В свою очередь А. Пизанти также отмечает: «классическими капиталовложениями, которые требует капитализм от государства, должны быть общественные работы, то есть создание того комплекса условий, которые ныне именуют в мире «инфраструктурой» (дорожная сеть, транспортные средства, землеустройство и т.д.). Эти работы сокращают накладные расходы предпринимателей, то есть улучшают экономическую среду, в которой те действуют, «облегчая» процесс обращения капитала»<sup>3</sup>.

Таким образом, главной функцией государственного регулирования инфраструктурного комплекса П. Самуэльсон и А. Пизанти определяют инвестирование в развитие, главным образом, производственной инфраструктуры, считая при этом основным предметом мотивации – слишком продолжительный период оборачиваемости капитала, который оказывается неприемлемым для частного капитала. Согласно этим воззрениям функция государства в вопросах ин-

<sup>1</sup> Кушлин В.И. Траектории экономических трансформаций. - М.: ЗАО Издательство Экономика, 2004.

<sup>2</sup> Самуэльсон П. Экономикс. - М.: Дело, 1992. - С. 324.

<sup>3</sup> Пизанти А. Очерки политэкономии социализма. - М., 1976. - С. 10-20.

фраструктуры должна ограничиваться осуществляемым им стимулированием ее развития через инвестиционный механизм и преимущественно ради предпринимательской деятельности.

Необходимо отметить, что в 1990-х годах научная мысль сконцентрировалась в ряде исследований, посвященных вопросам государственного регулирования в условиях рыночной экономики, сегментов производственной инфраструктуры (энергетика, транспорт, связь) в их взаимосвязи с другими формами воспроизводственного инфраструктурного комплекса. В этом отношении большой интерес вызывают труды П.Д. Половинкина<sup>4</sup>. Важен концептуальный подход, используемый этим ученым, который исходит из понимания, что государственное регулирование можно рассматривать как часть товарного рынка, который является сложнейшей социально-экономической и организационной системой.

Институты и мероприятия, которые как система образуют государственное регулирование экономикой, в подавляющем большинстве имеют и прямое, и косвенное отношение к инфраструктурному комплексу в целом. Однако в этом случае они характеризуются целеполаганиями, обладающими присущей именно инфраструктуре спецификой: комплексность и взаимосвязь ее отраслевых и функциональных признаков, их ускоряющаяся диверсификация, более высокая, чем у экономики, расположенность к интеграции в мировое хозяйство, очевидная приоритетная значимость ускорителя глобализации мировой экономики.

Все нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность транспортного комплекса и отдельных его секторов, должны разрабатываться с учетом сближения их правовой основы с требованиями международного права, а также международных организаций, членом которых является РФ.

Другим инструментом государственного регулирования является администрирование, основными задачами по совершенствованию которого являются:

- оптимизация управленческой деятельности Министерства транспорта с целью обеспечения комплексного развития и скоординированной деятельности всех секторов транспортного комплекса в рамках единой транспортной политики и системы;
- формирование и усиление функций управления транспортным комплексом в сферах обеспечения безопасности, лицензирования и сертификации, разработки региональных программ и предложений для республиканских программ развития отрасли, контроля за их реализацией, а также за использованием выделяемых бюджетных средств и т.п.;
- координация работы видов транспорта при перевозках в смешанном сообщении, а также скоординированное развитие видов транспорта при освоении новых территорий и реконструкции существующих сетей;
- усиление роли экспедиторских компаний и логистических центров;
- дальнейшая оптимизация структуры и деятельности республиканских государственных предприятий.

Суммируя вышеизложенное, было бы целесообразно принять за основу определение государственно-правового регулирования инфраструктуры транспортного комплекса как системы институтов и мероприятий, служащих в рамках права формированию и развитию условий, благоприятных для национальной экономики и общества, в соответствии с одобренными им целями развития транспортного комплекса, устойчивости, укрепления экономической, экологической, транспортной безопасности.

Правовое регулирование представляет собой, с одной стороны, государственную деятельность, связанную с выработкой юридических установлений, а также с определением юридических средств обеспечения их действительности, с другой, деятельность участников правоотношений по применению норм права.

---

<sup>4</sup> Половинкин П.Д. Государственное регулирование рыночной экономики: изд-е 2-е, перераб. и доп. / под общ. ред. В.И. Кушлина. - М.: Изд-во РАГС, 2002. - Гл. XXVI, разд. 3 «Формирование системы государственного регулирования».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Лебедева М.Ю., Маслаков В.П., Пиджаков А.Ю. Институциональные аспекты регулирования рыночных отношений в авиакомпаниях России: монография (электронный ресурс) ISBN 78-5-906223036. – 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. Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю. Государственное регулирование в области авиационной безопасности: недостатки и пути совершенствования // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2009. - № 144.
5. Маслаков В.П. Методы совершенствования системы управления авиатранспортного предприятия гражданской авиации: автореф. дисс. ... д-ра техн. наук. - СПб.: Академия гражданской авиации, 2004.
6. Маслаков В.П. Механизм государственного регулирования естественной монополии аэропортов РФ: тезисы доклада. - СПб: Академия ГА, 1995.

**TO THE QUESTION OF THE STATE-LEGAL  
REGULATION OF THE TRANSPORT INFRASTRUCTURE****Lebedeva M.J., Maslakov V.P.**

The approaches to government regulation are observed in general, and in apply to the transport infrastructure. The term "state - legal regulation" is substantiates in this memoir. The thesis that the legal regulation covers the government activities related to the formulation of legal statutes and the definition of legal means to ensure their effectiveness on the one hand and the activity of participants of legal relations on the law application and for "raising the legal regulation" on the other is put forward in this memoir.

**Key words:** government regulation, management, public authority, transport infrastructure, legal regulation.

**Сведения об авторах**

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

**Маслаков Валерий Павлович**, 1946 г.р., окончил Куйбышевский авиационный институт (1970), доктор технических наук, заведующий кафедрой менеджмента Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, эксперт ЕС по проблемам гражданской авиации, автор более 150 научных работ, область научных интересов - проблемы государственного регулирования и управления предприятиями воздушного транспорта.

УДК 73.01.017: 341.16:388.9

## ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ И ПРОТЕКЦИОНИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ АЭРОПОЛИТИКЕ<sup>1</sup>

В.Г. АФАНАСЬЕВ

В статье рассматриваются две противоположные тенденции в современной аэрополитике: либерализация и протекционизм. Сторонниками либерализации являются крупнейшие авиационные державы, в противоположность им большинство государств стараются всеми мерами защитить интересы национальных авиаперевозчиков. Международная организация гражданской авиации (ИКАО) пытается сохранить «баланс» между первой и второй тенденциями.

**Ключевые слова:** международный воздушный транспорт, аэрополитика, госрегулирование, либерализм, протекционизм.

В последние десятилетия в мировом воздушном транспорте в условиях глобализации экономики начала ярко проявляться тенденция к либерализации государственного регулирования международных воздушных сообщений. Свидетельством тому служат две Всемирные авиатранспортные конференции Международной организации гражданской авиации (ИКАО), специально посвященные проблемам либерализации. Главной темой последней из них (2003 год) была «Проблемы и возможности либерализации». На конференции была принята «Декларация глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта». В ней определены обязанности государств-членов ИКАО прилагать усилия по предоставлению международному воздушному транспорту экономической свободы в максимально возможной степени с учетом потребностей пользователей воздушного транспорта. С учетом специфики отрасли и необходимости сведения к минимуму экономических последствий такой свободы Конференция приняла рекомендации по таким ключевым проблемам либерализации, как владение и контроль авиаперевозчиков, свобода доступа к рынку, добросовестная конкуренция, защита интересов потребителей, транспарентность, справедливое распределение авиатранспортной продукции с использованием глобальных распределительных систем и др.

Однако в условиях затянувшегося финансово-экономического кризиса государства стремятся сохранить существующую систему регулирования международного воздушного транспорта, в рамках которой государства могут обеспечивать своим авиаперевозчикам получение не только прав доступа к рынкам, но и необходимых эксплуатационных разрешений со стороны всех государств-партнеров по двусторонним соглашениям о воздушных сообщениях.

В рамках существующего режима регулирования при назначении перевозчиков на договорные авиалинии и санкционирования их коммерческой деятельности государства сохраняют за собой право не давать, отменять или ограничивать какими-либо условиями разрешения на выполнение полетов иностранным авиаперевозчикам.

Кроме того, существующий критерий национального владения и контроля перевозчиков, который действует со времени издания ИКАО в 1947 году, обеспечивает установление надежной взаимосвязи между авиаперевозчиком и назначающим его государством. Действующие двусторонние соглашения о воздушном сообщении позволяют проводить политику «бланка выгод» назначенных перевозчиков, предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной в соглашении, через посредство своего перевозчика, состоящего в альянсах с другими авиакомпаниями, а также регулировать ответственность за решение вопросов авиационной безопасности и безопасности полетов. В большинстве соглашений учитывается также фактор национальной безопасности.

<sup>1</sup> Примечание: термин «аэрополитика» широко распространен в мировой авиации и означает политику государств в сфере международного воздушного транспорта.

Таким образом, существующие соглашения, включающие положение о национальном владении и контроле, до сих пор способствовали развитию национальных авиаперевозчиков и, прежде всего, авиакомпаний, принадлежащих государствам. Однако участвовавшая в последние годы приватизация государственных авиакомпаний часто приводит к вложению иностранного капитала в приватизированные авиакомпании. При таком изменении условий коммерческой деятельности в мировой системе воздушного транспорта появились разнообразные формы владения авиаперевозчиками. Многие из них уже не принадлежат государству (как, например, авиакомпании Австрии, Нидерландов, Швейцарии), некоторые на 50 % принадлежат иностранцам. В связи с этим многие государства вносят коррективы в свое законодательство с целью ослабления ограничений на иностранное владение национальными авиакомпаниями. В частности, воздушный кодекс РФ разрешает до 49 % иностранного участия в российских авиакомпаниях с учетом некоторых других ограничений. Тем не менее, большинство соглашений о воздушных сообщениях по-прежнему применяют традиционный критерий национального владения и контроля.

Второй из упомянутых выше проблем либерализации является доступ к рынкам международных авиаперевозок, который имеет фундаментальное значение для успешной коммерческой деятельности авиакомпаний. Основными требованиями полного доступа к рынку являются: отсутствие ограничений в отношении маршрутных, эксплуатационных и коммерческих прав, возможность использования права «седьмой свободы воздуха» (права перевозки между третьими странами, минуя свою территорию) и даже так называемой «восьмой свободы воздуха» (перевозки по внутренней территории или между территориями иностранного государства, т.е. внутреннего саботажа). Либерализация доступа к рынку, ведет к предоставлению полного доступа, т.е. к заключению соглашений об «открытом небе», главным идеологом которого являются США.

Однако многие авиационные наблюдатели отмечают, что США стремятся открыть чужое небо для своих перевозчиков, но не хотят полностью открывать свое небо для чужих. Об этом свидетельствуют затянувшиеся переговоры между США и Европейским Союзом по установлению «открытого воздушного пространства». Ввиду того, что США не хотели уступить европейцам в вопросах полного доступа к рынку, включая саботаж и снятие ограничений в контроле и степени владения американскими авиакомпаниями со стороны государств-членов ЕС, была подписана лишь частичная первая фаза соглашения об «открытом небе» между США и ЕС.

На упомянутой конференции ИКАО рассматривался также вопрос о недобросовестной конкуренции, препятствующей процессу продвижения либерализации. ИКАО считает, в частности, что экстратерриториальное применение национальных законов о конкуренции к международному воздушному транспорту наносит ущерб договоренностям о сотрудничестве, которые необходимы для обеспечения эффективности и жизнеспособности международного воздушного транспорта. В случаях, когда антитрестовское законодательство отдельных государств (имеется в виду антитрестовский Закон Шермана 1890 года, который до сих пор применяют США в отношении иностранных авиакомпаний или их альянсов) или другие национальные законы о конкуренции применяются к международным договоренностям, должны приниматься соответствующие решения с учетом необходимости содействовать, а не препятствовать дальнейшему развитию сотрудничества между государствами и их авиакомпаниями.

Помимо отмеченных ИКАО форм «недобросовестной конкуренции» (а это не что иное, как государственный протекционизм в завуалированной форме), в условиях экономических кризисов и обострения конкурентной борьбы многие авиакомпании для выживания ищут и находят обходные пути для несоблюдения тарифов и правил, установленных Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА), рискуя при этом своей репутацией и с угрозой быть подвергнутыми санкциям со стороны государств. Государства, обязанные в связи с международными требованиями применять санкции к своим национальным авиакомпаниям, не остаются в стороне от участия в конкурентной борьбе авиакомпаний, прибегая к различным формам протекционизма.

Среди современных форм государственного протекционизма следует отметить и такой метод устранения ненужных конкурентов, как лишение доступа к рынку методами государственного регулирования, одним из которых является использование механизма «лицензирования» и установление «уровня цен», применяемый, в частности, Федеральной авиационной администрацией США. Аналогичные методы ограничения доступа новых авиакомпаний на рынки своих стран применяют и авиационные ведомства Великобритании, Германии, Франции, Италии, Австрии, Швейцарии и ряда других стран.

Рассматривая государственные вмешательства в конкурентную борьбу между авиакомпаниями, следует отметить, что почти все международные воздушные перевозки осуществляются авиакомпаниями, которые являются национальными перевозчиками и служат национальным интересам государств. Исключения составляют лишь несколько транснациональных авиакомпаний, таких как САС, «Галф Эйр», «Араб Эйр Карго», «Эйр Африк» и др., которые принадлежат группам государств. Будучи инструментом международной торговли и международного экономического сотрудничества, авиакомпании, принадлежащие полностью или частично государствам, призваны соблюдать определенную степень равновесия между «свободной» (т.е. формально неограниченной) конкуренцией и государственными ограничениями (т.е. протекционизмом). Соотношение этих элементов является в определенной мере предметом межправительственных соглашений о воздушных сообщениях, а также резолюций и рекомендаций конференций ИКАО. Практика заключения двусторонних и многосторонних соглашений позволяет упростить решение существующих проблем, которые, как правило, обсуждаются в ходе переговоров, однако многие вопросы остаются нерешенными и вызывают споры, а порой заводят переговоры в тупик.

Как известно, международные воздушные сообщения регулируются целым рядом двусторонних и многосторонних соглашений, а также резолюций и рекомендаций международных организаций. Однако, как заявлял один из известных деятелей государства Израиль, - «...резолуции не стреляют». Поэтому государства могут использовать различные протекционистские меры, в том числе ограничивать количество иностранных авиакомпаний, имеющих разрешения на перевозки, или полный запрет на их деятельность, закрыть ряд аэропортов, лишить доступа на рынки, ограничить право на полеты, не давать разрешения на чартерные рейсы, ограничивать коммерческие права, включая «пятую свободу воздуха», которая вызывает определенное недовольство государств, поскольку влечет за собой дополнительную конкуренцию со стороны авиакомпаний третьих стран, и, наконец, ограничивать провозные емкости назначенных перевозчиков, включающие пассажироместимость воздушных судов и частоту полетов. Каждое суверенное государство может наложить одно или несколько таких ограничений в зависимости от характера равновесия в коммерческих правах, которое оно желает добиться в своих отношениях с другими государствами.

Говоря о соотношении либерализма и протекционизма в мировом воздушном транспорте, ИКАО считает, что либерализм постепенно начинает превалировать над протекционизмом. Так, ИКАО считает, что назрела необходимость предоставления возможности изменить подход к прежним критериям национального владения и контроля, доступа к рынкам, свободной конкуренции и т.д. Вместе с тем ИКАО признает, что каждое государство должно иметь возможность осуществлять либерализацию воздушного транспорта по своему собственному усмотрению и своими темпами. В частности, либерализация может предоставлять авиаперевозчикам более широкий доступ к рынкам капитала и уменьшить их зависимость от государственной помощи, позволить авиакомпаниям расширить сеть своих авиалиний посредством слияний, приобретения других авиакомпаний или образования и участия в маркетинговых, стратегических или глобальных альянсах.

В то же время ИКАО считает, что либерализация и глобализация в международном воздушном транспорте обострили конкуренцию и привели в действие новые рыночные силы, что чревато возникновением новых и разнообразных споров, которые нередко приобретают многосторонний характер. Либерализация породила также новые виды коммерческой деятельности, связанной с авиаперевозками и услугами, где увеличивается вероятность споров в результате

антиконкурентной практики. ИКАО также полагает, что нельзя исключать и того, что либерализация может быть сопряжена с определенными рисками как, например, появление «удобных флагов» при отсутствии эффективных юридических норм по их предупреждению, попытки проникновения на внутренние рынки государств за счет «код-шеринга» с договорными назначенными перевозчиками, возможность снижения стандартов безопасности полетов в связи с усилением акцента на безусловное получение коммерческой выгоды, а также возможность утечки капитала, способную дестабилизировать производство. В долгосрочном плане она может повлиять на конкуренцию авиакомпаний вследствие возможности концентрации как, например, доминирование в мировой авиатранспортной системе, нескольких мега-перевозчиков путем слияний и поглощений авиакомпаний, что уже и происходит в настоящее время, например, слияние «Эйр Франс» с КЛМ, «Дельта Эйр Лайнз» с «Норсуэй Эйрлайнз», готовящееся слияние «Бритиш Эйрлайнз» с авиакомпаниями «Иберия» и «Континентал Эйрлайнз», поглощение Люфтганзой Австрийской авиакомпании «Остризи Эйрлайнз» и швейцарской «Свис».

Однако ИКАО считает, что эта проблема в будущем может быть решена путем разработки нормативных мер, направленных на недопущение антиконкурентной практики.

Из сказанного следует, что оптимистическое видение ИКАО о «балансе» либерализма и протекционизма в авиатранспортной отрасли с превалированием либерализма на практике еще далеко даже до равновесия. Мы видим, что почти все государства защищают свои национальные авиакомпании различными методами протекционизма. В то же время мы видим, что западные государства, в частности Европейский Союз, усиленно кивают в сторону России, обвиняя ее в чрезмерном протекционизме. Отвечая на нападки со стороны ЕС, представитель российского ФАВТ четко выразил намерение защитить интересы российских авиаперевозчиков, отметив при этом, что намерения Европейских компаний в направлении интеграции с российской стороны сдерживаться не будут, но при условии достижения взаимоприемлемых договоренностей. А этих-то взаимоприемлемых договоренностей как раз не всегда удается достигнуть. Так, на недавних переговорах между авиационными ведомствами России и Германии о заключении нового либерального соглашения о воздушном сообщении достигнуть не удалось. Германская сторона отстаивала позицию Европейского Союза о свободном допуске к рынку многих авиакомпаний государств-членов ЕС независимо от их национальной принадлежности. Российская сторона по-прежнему придерживается своей позиции в вопросах регулирования воздушных сообщений на основе индивидуальных межправительственных соглашений.

Со своей стороны российская делегация выразила озабоченность по поводу включения Евросоюзом иностранных авиаперевозчиков в Европейскую систему торговли квотами на выброс парниковых газов (так называемую EU ETS-Emission Trading System of European Union).

По мнению российской делегации, подобное одностороннее решение противоречит Чикагской конвенции и резолюции ИКАО, призывающей выработать всеобщее соглашение по данной проблеме. Российская сторона считает неприемлемым распространение EU ETS на международных перевозчиков и оставляет за собой возможность выступить с адекватными мерами в случае, если российские авиакомпании будут включены в EU ETS без предварительного соглашения между государственными органами.

Этой же проблеме была посвящена специально созванная Международная конференция, которая проходила в Москве в конце февраля 2012 года. В ней приняли участие делегации многих государств Европы, Азии, Африки и Америки (Армения, Аргентина, Беларусь, Бразилия, Камерун, Чили, Куба, Гватемала, Индия, Япония, Южная Корея, Мексика, Нигерия, Парагвай, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Сингапур, ЮАР, Таиланд, Уганда, США и др.). Конференция приняла Совместную Декларацию, в которой она осудила одностороннее действие Евросоюза, строго предупредила государства-члены ЕС не применять Директиву 2008/101 ЕС о взимании сборов за выхлопные газы с авиакомпаний третьих стран при полете над территориями ЕС и призвала государства-члены ИКАО запретить своим авиакомпаниям участвовать в соответствии со статьей 84 Чикагской конвенции о международной гражданской

авиации, рассмотреть систему EU ETS на предмет ее соответствия Соглашениям Всемирной торговой организации (ВТО) и принять адекватные меры.

Таким образом, позиция России по защите интересов своих национальных авиакомпаний в полной мере соответствует требованиям ИКАО. Вместе с тем, Россия не отказывается осуществлять либерализацию воздушного регулирования, но по своему собственному усмотрению и своими темпами, опять же в соответствии с рекомендациями ИКАО. Так, Россия уже предприняла определенные шаги по либерализации воздушных сообщений. В частности, достигнута договоренность между РФ и Италией на множественное назначение авиоперевозчиков (так называемое Multiple Designation) на отдельные наиболее популярные авиалинии: Москва-Рим и Москва-Милан и между Россией и Францией на линиях Москва-Париж и Москва-Ницца. Упрощен доступ российским авиакомпаниям к вступлению в маркетинговые альянсы с иностранными авиакомпаниями. Так, российская авиакомпания «S7» (бывшая «Сибирь») и авиакомпания «Эйр Берлин» заключили между собой масштабное «код-шеринговое» соглашение, в соответствии с которым «Эйр Берлин» может продавать авиабилеты на рейсы «S7» в семь российских пунктов, а другая авиакомпания «Ники», входящая в «Эйр Берлин Групп», которая летает из Вены в Москву, продает билеты в одиннадцать пунктов, поскольку межправительственное соглашение между Россией и Австрией не содержит ограничений на маркетинговых партнеров по «код-шерингу». На сегодняшний день действуют лишь ограничения назначать не более трех перевозчиков на каждой паре городов, а также заключать «код-шеринговые» соглашения с авиакомпаниями третьих стран.

Воспользовавшись начавшейся политикой российской либерализации, упомянутая авиакомпания «S7» заключила «код-шеринговое» соглашение на маршруте Москва-Абу Даби с авиакомпанией «Этихад Эйруэйз» из Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ), в соответствии с которым «S7» продает авиабилеты на ежедневный совместный рейс по специальным тарифам для пассажиров из российских регионов, путешествующих в ОАЭ совместными рейсами указанных двух авиакомпаний.

Таковы лишь отдельные заметные шаги в направлении российской либерализации международного воздушного транспорта. Главное, на наш взгляд, не спешить с либерализацией, а поддерживать баланс между либерализацией и протекционизмом, что вполне резонно поддерживает и Международная организация гражданской авиации (ИКАО), в которой наше государство участвует с 1970 года.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Афанасьев В.Г.** Основы международных воздушных сообщений. - М.: НОУ ВКШ Авиабизнес, 2010.

#### LIBERALIZATION AND PROTEKZIONIZM IN MODERN AERO-POLITICS

**Afanasiev V.G.**

Two opposite trends in the modern aero-politics liberalization and protectionism are discussed; its advantages ("pluses") Supporters of liberalization are the largest air empires, in contrast the majority of States are trying to use all means to protect the interests of national aircarriers. International civil aviation organization (ICAO) tries to maintain a «balance» between the first and second trends.

**Key words:** international air transport, aero-politics, state regulation, liberalization, protectionism.

#### Сведения об авторе

**Афанасьев Василий Григорьевич**, 1938 г.р., окончил Харьковский авиационный институт (1965), академик Российской академии транспорта, доктор экономических наук, профессор кафедры менеджмента МГТУ ГА, автор более 130 научных работ, область научных интересов – внешние экономические связи, аэрополитика и госрегулирование в системе воздушного транспорта.

УДК 347.82:656.086.21

## К ВОПРОСУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

В.А. СВИРКИН

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

В статье анализируется действующая нормативная правовая база в сфере обеспечения безопасности на воздушном транспорте, в частности, проводится сравнение таких терминов, как «транспортная безопасность» и «авиационная безопасность». Исследуется понятийный аппарат в области защиты авиации как вида транспорта от актов незаконного вмешательства. Рассматривается сегодняшняя позиция Международной организации воздушного транспорта по этому вопросу и соответствие ей национального законодательства.

**Ключевые слова:** нормативная правовая база, транспортная безопасность, авиационная безопасность, акт незаконного вмешательства.

Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» в качестве основной цели определила повышение комплексной безопасности и устойчивости функционирования транспортной системы страны.

Важность поставленных задач вполне объяснима, так как транспорт (а тем более воздушный), напрямую связан с эксплуатацией источников повышенной опасности, угрожающих жизни и здоровью людей, имуществу, с увеличением количества актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса и т.д.

Именно с этими обстоятельствами законодатель связывал разработку и принятие Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

На законодательном уровне была впервые сделана попытка реализовать комплексный подход к обеспечению транспортной безопасности на всех видах транспорта.

Однако некоторая поспешность при разработке и принятии этого закона не позволила учесть ряд существенных особенностей, характерных для отдельных видов транспорта.

Само понятие «безопасность» применительно к воздушному транспорту использовалось самостоятельно и в различных сочетаниях не только на уровне подзаконных актов, но и на уровне федеральных законов.

Так, в Федеральном законе Воздушный кодекс РФ в разных сочетаниях применялся термин «безопасность полетов воздушных судов», «безопасность воздушного движения», «безопасность эксплуатации гражданских аэропортов и аэродромов» и т.д.

Однако официальное разъяснение этих понятий на законодательном уровне практически отсутствует. Отсутствие терминологического аппарата, официально закрепляющего систему терминов и определений, приводит не только к сложностям и непониманию в теоретическом плане, но и в правоприменительной практике.

Такое разночтение в понимании термина «безопасность» прослеживается не только при анализе нормативной правовой базы, регулирующей деятельность на воздушном транспорте, но и на различных объектах промышленности и видах транспорта.

Следует отметить, что формирование нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности на воздушном транспорте происходит системно и в большинстве случаев сориентировано на требования Международной организации гражданской авиации – ИКАО.

Практическая помощь государствам в создании систем безопасности была оказана путем создания «Руководства по безопасности для защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» (Doc. 8973).

Первое Руководство было издано 1 ноября 1971 года. В последующем оно выдержало 7 изданий, каждое из которых вбирало в себя практику защиты гражданской авиации различных стран – членов международного сообщества.

В Руководстве сформулированы пути и способы обеспечения авиационной безопасности, которые могут быть приняты конкретным государством.

Учитывая, что формирование инструктивного материала базируется на огромном международном опыте защиты гражданской авиации от опасных посягательств, практически все государства, даже не члены ИКАО, берут за основу этот акт при формировании нормативной правовой базы в этой сфере.

Правовое обеспечение деятельности по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства в Российской Федерации на разных уровнях происходит путем разработки и принятия нормативных правовых актов разной юридической силы.

С 1 апреля 1997 года вступил в силу Федеральный закон Воздушный кодекс РФ, в котором впервые на уровне закона было сформулировано понятие «авиационной безопасности» и обозначены средства ее обеспечения.

В нем под авиационной безопасностью понимается состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации.

В свою очередь, Федеральным законом «О транспортной безопасности» под транспортной безопасностью понимается «состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства».

В чем здесь разница? Ни в законах, ни в подзаконных актах внятного объяснения этому нет.

Несмотря на то, что Правительство Российской Федерации, Министерство транспорта РФ принимают конкретные акты, регулирующие обеспечение транспортной безопасности, в этих актах не определено соотношение систем авиационной безопасности и систем транспортной безопасности, не определено, кто является основными субъектами обеспечения транспортной безопасности, как будут учтены в дальнейшем правила ИКАО, в которых вообще не применяется термин «транспортная безопасность». Эти и многие другие вопросы требуют точного понимания и юридического закрепления.

С одной стороны, мы имеем четко выверенную систему обеспечения авиационной безопасности, включающую: нормативное правовое, информационное, ресурсное, материально-техническое обеспечение, систему подготовки специалистов.

С другой стороны, систему транспортной безопасности только предстоит создать, то ли в рамках уже существующей системы авиационной безопасности, то ли в виде отдельного направления.

Отсутствие четкости в разграничении понятий «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность» на воздушном транспорте приводит к тому, что на местах и, прежде всего, в авиакомпаниях, обеспечение транспортной безопасности возлагается на должностных лиц и службы, отвечающие за авиационную безопасность.

Большим тормозом в части исполнения Федерального закона «О транспортной безопасности» является изначально заложенный дисбаланс системы управления процессом обеспечения транспортной безопасности.

Большое количество структур, занимающихся проблемами безопасности на воздушном транспорте, а также обилие нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы, создают значительные трудности при выстраивании отношений между государством и другими участниками системы обеспечения авиационной безопасности. Это, прежде всего, отношения между уполномоченными органами государственного регулирования в области авиационной безопасности и юридическими и физическими лицами – эксплуатантами и пользователями воздушного пространства.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» так распределяет функции ответственности между участниками системы транспортной безопасности:

- функции по разработке государственной политики и формированию нормативной правовой базы возложены на уполномоченный орган (Министерство транспорта Российской Федерации);
- ответственность за обеспечение транспортной безопасности возложена на владельцев транспортных средств и объектов инфраструктуры гражданской авиации, которые в конечном итоге несут основные затраты по обеспечению транспортной безопасности.

Принимая во внимание, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств реализуется на основе публичного договора по определенным тарифам между физическим или юридическим лицом и специализированными аккредитованными организациями, создается по сути конкретный сегмент рынка Российской Федерации. Этот новый вид экономической деятельности внесен в общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

Таким образом, хозяйствующему субъекту навязывается государственная услуга, от которой он не может отказаться и фактически обязан профинансировать всю цепочку процедуры оценки уязвимости.

Кроме того, значительные расходы эксплуатанта (кроме обязательных затрат на техническое оборудование и технические средства) связаны с разработкой и реализацией планов по обеспечению транспортной безопасности, обучению персонала и т.д.

Если для ведущих авиакомпаний России такая финансовая нагрузка сопоставима с получаемыми доходами, то для большинства авиационных компаний эти затраты приведут к значительному ухудшению показателей коммерческой деятельности, а в некоторых случаях сопряжены с самим фактом существования этой компании.

Учитывая, что Международная организация гражданской авиации ИКАО прямо определяет ответственными за подобного рода деятельность сами государства, представляется целесообразным предусмотреть и юридически закрепить механизм либо прямого финансирования со стороны государства мероприятий по обеспечению транспортной безопасности, либо разработать и принять систему компенсаций, субсидий для авиационных предприятий различных форм собственности.

Следует заметить, что формулируемая в настоящее время нормативная правовая база, регулирующая вопросы транспортной безопасности, нередко входит в противоречие с действующим Федеральным законодательством.

Так, в частности, Апелляционная коллегия Верховного суда Российской Федерации, рассмотрев кассационную жалобу ЗАО «Международный аэропорт Домодедово» к ЗАО «Домодедово пассажир терминал» признало противоречащими действующему законодательству пункты 7.9, 8.10, 9.10, 12.10, 13.10, 15.9, 16.10, 17.10, 19.9, 20.10, 21.11 Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, утвержденных Приказом Минтранса Российской Федерации от 8.02.2011 г. № 40, в части установления времени передачи выявленных нарушителей и идентифицированных и распознанных предметов и веществ, которые запрещены или ограничены для перемещения, к представителям компетентных органов.

В результате указанные позиции признаны недействующими как противоречащие действующему законодательству.

Многие позиции входят в противоречие с Федеральными авиационными правилами «Требования авиационной безопасности к аэропортам», актами МВД, ФСБ, устанавливающими проведение оперативно-розыскной деятельности, и другими Федеральными авиационными правилами, разработанными на основании Федерального закона от 19.03.1997 г. №60-ФЗ Воздушный кодекс Российской Федерации.

Создается впечатление, что идет постепенное вытеснение термина «авиационная безопасность» и замена его на «транспортную безопасность» в «угоду» Федеральному закону «О транспортной безопасности».

Следует признать, что сам закон «О транспортной безопасности» вызывает много вопросов.

Особенность нормативного правового регулирования деятельности на воздушном транспорте, в том числе и в сфере обеспечения транспортной безопасности, в большей степени, чем на других видах транспорта, связана с необходимостью учета требований международного права.

Сложившаяся система требований по авиационной безопасности обусловлена рядом международных конвенций по борьбе с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Международная организация гражданской авиации ИКАО разработала новую стратегию обеспечения безопасности гражданской авиации, ориентированную на переход всех государств-членов ИКАО к глобальному нормативному регулированию авиационной безопасности на основе рекомендаций международного сообщества.

Более того, отведен конкретный срок (до ноября 2013 года) на приведение национальных систем обеспечения безопасности в гражданской авиации государств-членов ИКАО в соответствии с Правилами ИКАО.

Меня терминологию и подходы к защите от актов незаконного вмешательства, мы можем оказаться в международной изоляции, так как практически все страны мира, даже не члены ИКАО, стремятся выполнять Стандарты этой Международной организации гражданской авиации досконально либо путем прямого применения, либо путем внесения изменений в национальное законодательство. Вводя новые понятия мы, к сожалению, идем другим путем.

Несмотря на различные специфические качества, связанные с объектом регулирования, с географическими, национальными, культурными особенностями стран, в основу программ по обеспечению безопасности полетов различных государств положено признание, что единственными Стандартами международного уровня, на основе которых должна производиться оценка деятельности авиационных компаний, могут быть только Стандарты ИКАО, описанные в Приложениях к Чикагской конвенции.

Примером такого подхода является признанная на международном уровне (в том числе Российской Федерацией) система параметров оценки безопасности авиаперевозок (IOSA).

Программа оценок составлена из определенных чек-листов, подходов и технологий, которые были отобраны и обработаны из аудиторских программ безопасности множества стран. Был учтен опыт ведущих авиакомпаний США, Европы, России и других стран.

Стандарт IOSA четко структурирован по видам авиационной деятельности: организация системы управления, производство полетов, организационное обеспечение полетов, техническое обслуживание, кабины экипажа, наземное обслуживание, грузовые операции. Недавно в перечень основных видов авиационной деятельности включена авиационная безопасность.

Учитывая изложенные обстоятельства, можно сделать следующие выводы:

- в настоящее время в нормативном правовом регулировании обеспечения транспортной безопасности имеются существенные противоречия, вызванные, в том числе, произвольным использованием терминов «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность»;

- ни в одном из актов законодательной или исполнительной власти, регулирующих деятельность авиации и использования воздушного пространства, не обозначены (сформулированы) основные различия между понятиями «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность»;

- до сих пор не проведена четкая дифференциация обязанностей специалистов в области авиационной и транспортной безопасности;

- при формировании нормативной правовой базы, регуливающей транспортную безопасность, не в полной мере учтены международные обязательства России, касающиеся требований международной организации ИКАО, которые положены в основу системы обеспечения авиационной безопасности в Российской Федерации.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Приложение 17 к Чикагской конвенции.
2. Воздушный кодекс РФ, № 60-ФЗ от 19.03.97 г. в действующей редакции.
3. О транспортной безопасности: Федеральный закон № 16-ФЗ от 09.02.2007 г. в действующей редакции.
4. Определение Верховного суда РФ от 9.02.2012 г. № КАС 12-13. О частичной отмене решения Верховного суда РФ от 05.12.2011 г. № ГКПИ11-1718 и признании частично недействующими Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта: утв. Приказом Минтранса РФ от 08.02.2011 г. № 40.
5. Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления): Постановление Правительства РФ № 940 от 10.12.2008 г.
6. Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы): Федеральная целевая программа: утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 г. № 377).
7. Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте: Распоряжение Правительства РФ № 1285-р от 30.07.2010 г.
8. Об утверждении Федеральных авиационных правил Требования авиационной безопасности к аэропортам: Приказ № 142 от 22.11.2005 г. Минтранса РФ.
9. Об утверждении Федеральных авиационных правил Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации: Приказ № 128 от 31.07.2009 г. Минтранса РФ.
10. О порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: Приказ № 194 от 03.11.2009 г. Минтранса РФ.
11. Об утверждении порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: Приказ № 34 от 11.02.2010 г. Минтранса РФ.
12. Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта: Приказ № 40 от 08.02.2011 г. Минтранса РФ.

## ON THE QUESTION OF PROVIDING THE TRANSPORT SECURITY ON AIR TRANSPORT

Svirkin V.A.

In the article there is analyzed the current regulatory legal base in the sphere of ensuring the security on air transport, particularly, there is given the comparison of such terms as «transport security» and «aviation security». There are examined the state and the conceptual apparatus in the field of protecting the aviation as a mode of transport from the acts of unlawful interference. There is considered the current position of the International Organization of Civil Aviation on this issue and correspondence of national legislation to it.

**Key words:** standard legal base, transport security, aviation security, act of the illegal intervention.

## Сведения об авторе

**Сvirкин Вячеслав Анатольевич**, 1940 г.р., окончил Кубанский государственный университет (1973), академию гражданской авиации (1978), почетный работник высшего профессионального образования РФ, кандидат технических наук, профессор кафедры Государственного регулирования и права МГТУ ГА, профессор кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор более 50 научных работ, область научных интересов – воздушное право, проблемы безопасности на воздушном транспорте.

УДК 347.82.01:351.814.2

## ДЕФИНИЦИЯ «ТРАНСПОРТНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

А.Ю. ПИДЖАКОВ, М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

Понятие «безопасность» рассматривается как объект правового регулирования. Рассматриваются понятие и сущность транспортной безопасности. Исследуются позиции ученых и специалистов-практиков в вопросе о применении в законодательстве различных понятий безопасности, средств и мер обеспечения транспортной безопасности России. Рассматривается современная законодательная база, регламентирующая транспортную безопасность.

**Ключевые слова:** авиационная безопасность, транспортная безопасность, безопасность на транспорте, безопасность объектов транспортной инфраструктуры, безопасность судоходства, мореплавания, полетов воздушных судов, дорожного движения, перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа, эксплуатации транспорта, концепция безопасности.

Термин «транспортная безопасность» впервые был введен в нормативный правовой акт постановлением Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274 «Вопросы Министерства транспорта Российской Федерации» (подп. «3» п. 3). Новый термин распространял видовой термин «авиационная безопасность» на все виды транспорта, придавая ему родовое значение.

Понятие «авиационная безопасность» закреплено в ст. 83 Воздушного кодекса РФ: «авиационная безопасность – состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в деятельность в области авиации», «незаконное вмешательство в деятельность в области авиации – противоправные действия (бездействие), угрожающие безопасной деятельности в области авиации, повлекшие за собой несчастные случаи с людьми, материальный ущерб, захват или угон воздушного судна либо создавшие угрозу наступления таких последствий».

До указанного нормативного акта использовалось понятие «безопасность на транспорте», которое понималось иначе. Например, Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», содержал термин «безопасность на транспорте» (ст. 12) и включал все виды безопасности: эксплуатацию транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т.п. (в 1992 г. еще не было понятия «угроза терроризма»).

Применительно к вопросам безопасности на транспорте используются три понятия: безопасность движения; безопасность эксплуатации; безопасность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность). Соответственно, новое понятие «транспортная безопасность» имеет иное содержание, чем безопасность движения и эксплуатации транспорта.

В Постановлении Правительства РФ от 11 июля 2004 г. № 274 возобладала «угроза терроризма», и термин видовой «авиационная безопасность» был распространен на весь транспорт. Новый термин, не сформулированный в определении, был включен во многие нормативные правовые акты Минтранса России, которые получили неоднозначное толкование.

Группа авторов Института законодательства и нормативно-правовых разработок во главе с С.С. Сулакшиным, являющаяся непосредственными авторами Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России, предложила «концептуальные меры, представляющие собой единую систему обеспечения безопасности на транспорте со стороны государства...»<sup>1</sup>. Обращает на себя внимание сочетание двух имеющих совершенно разное значение терминов: «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте». Свое понимание этого термина авторы<sup>2</sup> выразили в формулировке: «...транспортная безопасность – это такое состояние национальных транспортных систем, которое обеспечено организационно-техническими, финансовыми

<sup>1</sup> Сулакшин С.С. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. - М.: Научный эксперт, 2004.

<sup>2</sup> Там же.

ми, нормативно-правовыми мерами и позволяет максимально предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность», то есть в виду имеется эксплуатация транспорта и его охрана от преступных действий (в том числе терроризма).

Транспортная безопасность упомянутыми авторами подразделяется на три вида: «технологическую безопасность», «антитеррористическую безопасность» и «организационно-структурную готовность как способность предотвращать, прогнозировать, профилактировать и минимизировать последствия». Под организационно-структурной безопасностью следует понимать механизм государственного управления. При этом авторы почему-то прибегли к английской терминологии: безопасность движения и эксплуатации транспорта – safety, безопасность от актов незаконного вмешательства – security, хотя слово «безопасность» имеет древнеславянское происхождение. Совершенно непонятно, для чего понадобилось импортировать английские термины.

Говоря о предыстории вопроса, следует отметить, что анализ нормативных правовых актов России по железнодорожному транспорту до 1917 г. показал, что в них употреблялся термин «безопасность движения на железных дорогах». В период с 1917 г. по настоящее время в законодательстве СССР и России закреплены следующие термины в области транспорта: безопасность полетов воздушных судов, безопасность движения поездов, безопасность плавания водного транспорта, безопасность дорожного движения (автомоботранспорта). Последний термин получил признание в 1971 г. после того, как по предложению Госавтоинспекции был одобрен Комитетом научно-технической терминологии Академии наук СССР (в начале 1990-х гг. этот орган свернул свою деятельность, а жаль, следовало бы его реанимировать).

В 2005 г. был опубликован проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Проект концепции содержал те же положения<sup>2</sup>. Четко сформулированного определения термина «транспортная безопасность» в нем не дано.

Непонятное наименование термина «транспортная безопасность», изложенное в проекте Концепции, вызвало озабоченность у опытных специалистов в области безопасности и юристов-транспортников.

В своей статье Г.Х. Гудема и Ю.В. Степаненко констатируют о введении «в нормативный оборот заведомо многозначительного понятия без раскрытия его сущности» (речь идет о термине «транспортная безопасность») и попытке «придать этому обобщающему термину юридическое значение». Далее авторы пишут: «Становится очевидной необходимость воздерживаться от использования в других нормативных правовых актах термина «транспортная безопасность» до разъяснения его сущности непосредственно в законе...на наш взгляд, следует активизировать научное обсуждение и доктринальное толкование этого понятия, с тем чтобы нормативное закрепление получила квинтэссенция общепризнанных теоретических воззрений»<sup>3</sup>.

Во втором номере журнала «Транспортная безопасность» за 2005 г. была опубликована статья Б.Н. Дудышкина «К вопросу о понятии термина «транспортная безопасность», ставшая откликом на статью «Понятие и содержание транспортной безопасности», о которой мы писали выше. В этом же номере журнала была помещена статья авторов проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности С.С. Сулакшина и А.В. Жуковой, которые энергично отстаивают свое понимание спорного термина, ссылаясь на упоминание этой «юридической категории» в Постановлении № 274 от 11 июня 2004 г. Авторы концепции твердо придерживаются в этом вопросе формулировки, что транспортная безопасность – это сочетание защищенности не только от «незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса», но и угроз «техногенного, природного и социального происхождения», то есть эксплуатации транспорта и терроризма. Совершенно справедливо указывая на «несистемный подход к вопросу транспортной безопасности» и необходимость «прийти к единообразному пониманию

<sup>3</sup> Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Современные проблемы транспортного права: монография. - СПб.: ГАСУ, 2013.

транспортной безопасности с тем, чтобы исключить синхронное использование в законодательстве внешне схожих понятий, таких как «безопасность на транспорте», «безопасность транспортного комплекса» и т.п.), авторы концепции почему-то не заметили полного тождества терминов «авиационная безопасность» и «транспортная безопасность». Авторы концепции, называя Закон «О безопасности» 1992 г. «явно устаревшим», оставили без внимания заложенный в ст. 12 этого Закона термин «безопасность на транспорте».

Действующим Федеральным законодательством предусматривается достаточно много видов безопасности. Например, только в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» содержатся правовые нормы об одиннадцати видах безопасности.

Виды безопасности можно классифицировать по различным основаниям. Одна группа может быть объединена в зависимости от масштаба, объема безопасности (коллективная, международная, глобальная, региональная, собственная, территориальная и др.).

Другие виды безопасности содержат в своем названии общее указание на защищаемый объект или сферу (национальная, государственная, общественная, личная, экологическая, информационная, экономическая безопасность).

В третью группу входят виды безопасности, отражающие степень защищенности конкретных объектов и предметов и (или) их способность противостоять внешним и внутренним разрушающим воздействиям (безопасность гидротехнических сооружений, аэродромов и аэропортов, пищевых продуктов, лекарственных средств, зданий, жилища, музейных предметов и коллекций и т.д.).

Отдельную группу составляют виды безопасности, характеризующие состояние защищенности определенных технологических процессов и видов деятельности (безопасность судоходства, мореплавания, полетов воздушных судов, дорожного движения, перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа, эксплуатации транспорта и др.).

Такая классификация необходима постольку, поскольку категория «безопасность» не абсолютна, а относительна и приобретает смысловое значение только в связи с конкретными объектами или сферой жизнедеятельности человека и окружающего мира.

Виды безопасности также можно подразделить в зависимости от источников опасности, характера угроз (безопасность от угроз природного, антропогенного, техногенного, социального характера).

Следует отметить, что в академической среде вопросы нормативного обеспечения транспортной безопасности активно обсуждаются, начиная с 1990-х гг. Многие теоретические вопросы не решены до настоящего времени. Однако в ходе этой дискуссии формировался понятийно-категориальный аппарат, который впоследствии составил основу концепции Федерального закона «О транспортной безопасности» и закреплен в его нормах. К моменту его принятия на доктринальном уровне были закреплены важные понятия, связанные с безопасностью в сфере транспорта и транспортной деятельности: «авиационная безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства» и т.п. Они образовали своеобразную «критическую массу» юридических понятий и терминов, позволившую выйти на более высокий уровень обобщения. Поэтому закон, с одной стороны, интегрировал в себе то, что уже оформилось к моменту его принятия, с другой, – ввел в юридический лексикон и нормативно закрепил качественно новую правовую категорию – «транспортная безопасность».

«Транспортная безопасность – состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». Разъясняется, что такое «акт незаконного вмешательства» - это «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий» (п. 10 ст. 1 и п. 1 ст. 1 Закона).

Напомним, что все эти признаки содержались в видовом термине «авиационная безопасность», закрепленном в Воздушном кодексе.

Краткий анализ законодательства, регулирующего вопросы обеспечения безопасности в области транспорта, показывает, что в нем в основном используются три сложных термина:

- обеспечение безопасности на транспорте;
- обеспечение безопасности эксплуатации транспорта;
- обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (транспортная безопасность).

Два последних термина обозначают виды угроз в работе транспорта.

Итак, с принятием ФЗ «О транспортной безопасности» можно констатировать, что транспортная безопасность обретает содержательные границы в качестве самостоятельного правового института. Однако место его в системе иных институтов безопасности пока еще до конца не определено. Понятие «безопасность» как объект правового регулирования в настоящее время определено Законом Российской Федерации «О безопасности».

Производными от него выступают различные, более узкие по своему содержанию, виды безопасности. Так, развитие системы российского законодательства, помимо транспортной безопасности, позволяет сейчас выделять «экологическую безопасность», «биологическую безопасность», «химическую безопасность», «ядерную безопасность», «информационную безопасность», «техногенную безопасность», «термическую безопасность», «пожарную безопасность», «промышленную безопасность», «безопасность продукции» и другие разновидности.

Транспортная безопасность, таким образом, оказывается в определенном логическом ряду. В свою очередь, как более широкое понятие она включает в себя отмеченные выше «авиационную безопасность», «безопасность дорожного движения», «безопасность судоходства», «безопасность полетов» и другие подвиды (роды) безопасности, связанные с транспортной деятельностью. Все обозначенные выше понятия носят правовой характер, их круг постоянно расширяется, и границы этого круга мы пока не можем определить. Это представляет серьезную научную проблему, поскольку возникает риск оказаться в определенном теоретическом тупике. Виды безопасности необходимо систематизировать, используя обобщающий критерий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю. Современные проблемы транспортного права: монография. - СПб., ГАСУ, 2013.
2. Пиджаков А.Ю., Лебедева М.Ю., Михеев В.Л. Нормативно-правовое регулирование транспортной безопасности в Российской Федерации // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2011. - № 170 (8).
3. Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю. Государственное регулирование в области авиационной безопасности: недостатки и пути совершенствования // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2009. - № 144.

#### THE DEFINITION OF «TRANSPORT SAFETY»

Pidzakov A.J., Lebedeva M.J.

The concept of "security" is observed as an object of legal regulation. The definition and essence of transport security are observed in this memoir. The position of scientists and practitioners in the matter of the legislation application of various security concepts, tools and measures to ensure traffic safety in Russia are observed in this article. The current legislative bases governing the transport security is also observed in this memoir.

**Key words:** aviation security, transport security, security at transport, the safety of objects of transport infrastructure, safety of navigation, shipping, aircraft, road traffic, transportation of passengers, baggage, cargo, transport operation, the concept of security.

#### Сведения об авторах

**Лебедева Марина Юрьевна**, окончила Ленинградский государственный университет (1983), кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой транспортного права Санкт-Петербургского

университета гражданской авиации, эксперт ЕС по проблемам гражданской авиации, автор более 120 научных работ, область научных интересов - правовые проблемы воздушного транспорта.

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), Академию гражданской авиации (2000), доктор исторических наук, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор более 320 научных работ, область научных интересов - историко-правовые и международные проблемы гражданской авиации.

УДК 656.071.3:347.82

## УПРАВЛЕНИЕ КОМПАНИЕЙ, КАК ЗАДАЧА НА ПРОВЕРКУ СТАТИСТИЧЕСКИХ ГИПОТЕЗ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, С.Б. ВАСИЛЬЕВ

Проводится анализ некоторых аспектов принятия ответственным лицом управленческого решения, в частности, исследуются возможные ошибки и риски, возникающие из-за неправильности принятого решения, проводится анализ процедуры принятия решения, возникающие в связи с этим проблемы.

**Ключевые слова:** управленческое решение, принятие решения, информационные параметры, риски.

Рыночные отношения, в которых сегодня функционируют авиапредприятия, авиакомпании и различные компании, образующие инфраструктуру гражданской авиации, заставляют по-новому подходить к такой классической проблеме, как управление этими структурами. Естественно, что принятие управленческих решений должно, прежде всего, опираться на имеющиеся исходные данные, которые в большинстве случаев могут носить только *вероятностный характер*, а коль скоро речь идет о рынке предоставляемых названными компаниями услуг, всегда необходимо учитывать определенную *непредсказуемость происходящих событий*, что требует введения в исходные данные *вероятностных оценок*. Таким образом, любое управленческое решение сопряжено с риском невыполнения поставленной задачи, измеряемой в виде вероятности такого события.

Для лица, принимающего решение (ЛПР), в основном необходимо знание двух аспектов: *состояние рынка услуг*, заданного через некоторые формальные характеристики, которые можно назвать *информационными параметрами*, и *результаты деятельности* компании на рынке, т.е. по своей сути формируемая компанией прибыль.

Итак ЛПР, должно на основании названной информации, прежде всего, *определить стратегию* на рынке соответствующих услуг, в рамках которой *принимать соответствующие управленческие решения*.

На рис. 1 [1] показана общая схема принятия управленческих решений и их исполнения, а также источники ошибок и рисков, связанных с неоптимальными относительно выбранных критериев, решений. Из рисунка достаточно наглядно видно, где могут иметь место риски, т.е. потери, в конечном счете, в величине прибыли. Эти риски возникают вследствие:

- неоптимального (в рамках выбранного критерия при решении стратегической задачи компании) распределения имеющихся ресурсов между подпроцессами производства;
- неоптимального выбора (в рамках соответствующего критерия) управленческого критерия;
- неполноты имеющейся информации и ее частичной недостоверности;
- низкого уровня исполнения управленческих решений непосредственными исполнителями;
- недостаточной компетентностью лица, принимающего решения.

Нельзя не отметить, что рынок, и это *исключительно принципиально*, всегда функционирует в условиях *статистической неопределенности*, характеристики которого могут изменяться в достаточно широких пределах [1].

Таким образом, мы выходим на необходимость разработки моделей принятия управленческих решений, обеспечивающих повышение эффективности функционирования в условиях статистической неопределенности рынка, и оценок рисков, возникающих при этом.

Управление любой сложной системой неизбежно связано с выбором того или иного управленческого решения. В конечном счете, это решение должно способствовать реализации стоящей перед компанией целевой функции. Последнее слово в вопросе выбора решения принадлежит лицу, принимающему решение, выступающему в качестве абсолютно неизбежного атрибута любой сложной системы.



**Рис. 1.** Общая схема принятия управленческих решений и их исполнения, источники ошибок и рисков, связанных с неоптимальными относительно выбранных критериев, решениями

ЛПР должно за заданное время обработать имеющуюся у него информацию и принять соответствующее решение.

В такой ситуации объективно приходится сталкиваться с рядом достаточно серьезных проблем.

Прежде всего, ЛПР должно суметь так обработать за время  $t$ , не больше заданного  $T$ , т.е. ( $t \leq T$ ), имеющуюся у него информацию, чтобы риски, т.е. принятое им управленческое решение наилучшим образом способствовало бы достижению решения стратегических или локальных тактических задач, стоящих перед компанией. Эту ситуацию можно формализовать следующим образом.

Во-первых, будем считать, что имеется некоторое информационное поле  $Q$ , содержащее разнообразную информацию, так или иначе влияющую на процесс принятия решения. Будем считать также, что это поле представляет собой совокупность из  $M$  информационных элементов  $q_i$ , где  $i = \overline{1, M}$ .

Во-вторых, аналогично можно считать, что имеется поле возможных решений -  $R$ , которые имеет право принять ЛПР. Вполне логично допустить, что это поле представляет собой совокупность из  $N$  возможных решений  $r_j$ , где  $j = \overline{1, N}$ .

Наконец, должен существовать некоторый критерий оценки каждого из возможных решений  $r_j$ , т.е. некоторый количественный показатель  $k_j$ , характеризующий уровень достижения стоящей перед ЛПР стратегической или тактической задачи при принятии решения  $r_j$ . Обратим внимание, что какое-то количество решений  $r_j$  может не только не способствовать достижению

поставленной цели, но даже приводить к обратному эффекту. В этой связи будем считать, что показатель  $k_j$  может принимать как положительные, так и отрицательные значения.

Введение показателя  $k_j$  дает возможность говорить о том, что одно из возможных решений лучше или хуже другого. Для определенности будем считать, что наилучшим решением будет некоторое решение  $r_{j_0}$ , которому соответствует максимальный показатель  $k_{j_0}$ . Для всех остальных решений этот показатель будет иметь меньшее значение.

В рамках проведенной достаточно естественной формализации можно ввести понятие идеального лица принимающего решения (ИЛПР), понимая под ним ЛПР, которое, располагая временем  $T$  и всей необходимой для принятия решения информацией, примет именно решение  $r_{j_0}$ . Что касается неидеального ЛПР, то в этом случае можно говорить только о том, что решение  $r_{j_0}$  может быть принято им с некоторой отличной от единицы вероятностью  $p_{j_0}$ , определяющей, в конце концов, именно риск этого решения.

Проведенная выше формализация, хотя и является достаточно логичной и последовательной, тем не менее, не учитывает объективно возникающие при принятии решения реалии и факторы.

Вновь вернемся к полю решений. Выбор решения  $r_{j_0}$  напрямую связан с событиями и ситуациями во внешнем по отношению к организации мире, а поэтому не зависят от ЛПР. Следовательно, такой выбор не может быть проведен безошибочно, а поэтому, что исключительно принципиально, достоверно не могут быть определены ни показатель  $k_{j_0}$ , ни решение  $r_{j_0}$ . В этой связи естественно ввести вероятностные оценки показателя  $k_{j_0}$  и говорить, что показателем эффективности решения  $r_{j_0}$  является набор из  $S$  чисел  $k_{j_0}$ , где  $s = \overline{1, S}$ , с вероятностью появления числа, равной  $p_{js_0}$ . В случае большого числа  $S$  целесообразнее перейти к непрерывной величине  $k_{j_0}$ , так что сказанное требует иного подхода к оценке риска, т.е. эффективности решения  $r_{j_0}$ , в качестве которого может быть принят переход к средним значениям и средним квадратичным отклонениям.

Одним из следствий сказанного является утверждение, что в случаях, когда соседние значения  $k_j$  достаточно близки между собой, нецелесообразно различать между собой решения  $r_j$  и  $r_{j+1}$ . Это приводит к разумной необходимости объединять два или несколько соседних решений в один класс решений.

Рассмотренный подход относится к случаю статистически стабильных во времени внешних условиях (стационарные процессы), влияющих на значимость решений  $r_j$ . Ситуация, когда такой стабильности не наблюдается (нестационарные процессы), например, в форс-мажорных (в широком смысле понимания этого слова) условиях возможно потребуются использовать аппарат теории выбросов.

Перейдем к рассмотрению особенностей информационного поля. Как уже говорилось выше, информационное поле  $Q$  представляет собой совокупность из  $M$  информационных элементов  $q_i$ , где  $i = \overline{1, M}$ .

В общем случае эти элементы можно разделить на две категории. В первую из этих категорий  $Q_1$  включим те из них, которые содержат информацию, необходимую для принятия решения. Во вторую  $Q_2$  – те, которые такой информации не несут.

Очень важный момент состоит в том, что среди информационных элементов, образующих  $Q_1$ , имеются как элементы (их общее число обозначим  $M_1$ ), несущие достоверную информацию, так и *элементы, несущие недостоверную информацию* (их общее число обозначим  $M_2 = M - M_1$ ). Совокупность первых элементов обозначим  $V_1$ , а совокупность вторых -  $V_2$ . Информационные элементы, входящие в совокупность  $V_1$ , будем обозначать  $q_{1m}$ , где  $m = \overline{1, M_1}$ , а в совокупность  $V_2$ , как  $q_{2m}$ , где  $m = \overline{1, M_2}$ . Здесь следует обратить внимание на два момента.

Даже в случае отсутствия недостоверной информации, когда  $V_2 = \emptyset$ , может иметь место три ситуации. Первая из ситуаций предполагает, что имеющейся информации при ее правильной обработке вполне достаточно для принятия обоснованного решения  $r_{j_0}$ . Вторая ситуация имеет в виду, что в распоряжении ЛПР имеется излишняя информация даже по отношению к вопросу по обоснованию и принятию решения  $r_{j_0}$ . Обработка излишней информации, сверх той, которой вполне достаточно для обоснования решения  $r_{j_0}$ , требует излишнего отвлечения временного и материальных ресурсов. К третьей ситуации отнесем случай, когда имеющейся информации, содержащейся в совокупности  $V_1$ , недостаточно для обоснования решения  $r_{j_0}$ . В этом случае ЛПР сможет обосновать иное, нежели  $r_{j_0}$ , решение  $r_j$ . Сказанное выводит на определенный принцип ранжирования возможных решений. В этом случае решения следует располагать в порядке уменьшения используемого числа информационных элементов, необходимых для обоснования решения  $r_j$ .

Наконец, необходимо обратить внимание на тот факт, что ЛПР принципиально считает, что вся информация, которую он извлекает из совокупности  $Q_1$ , представляет собой достоверную информацию.

Рассматривая весь процесс выбора возможного решения в целом, следует учесть объективно возникающие факторы, влияющие на этот выбор.

*Во-первых*, ЛПР должно провести селекцию информационных элементов, отобрав из них только те, которые влияют на выбор решения. Обозначим вероятность правильного выбора как  $P_C$ .

*Во-вторых*, ЛПР среди выбранных информационных элементов должен выделить те из них, которые несут достоверную информацию. Вероятность успеха этой операции обозначим  $P_D$ .

*В-третьих*, ЛПР должен оценить внешнюю по отношению к его организации (структуре) среду с позиций ее влияния на целевую функцию организации. Вероятность правильной оценки этой операции обозначим  $P_{Ц}$ .

*В-четвертых*, ЛПР, располагая отобранными им информационными элементами с учетом сделанной им оценки окружающей среды, должно выбрать одно из возможных решений  $r_j$ . Вероятность правильного выбора обозначим  $P_B$ .

Таким образом, вероятность того, что ЛПР примет решение, адекватное реальной ситуации, наилучшим образом способствующим реализации целевой функции организации (структуры), будет равна:  $P_Y = P_C P_D P_{Ц} P_B$ .

Наличие неизбежных ошибок при выборе решения приводит к тому, что выбор решения лицом, принимающим решение, представляет собой некоторое случайное событие, что дает возможность характеризовать его следующим образом.

Объективно, независимо от ЛПР, в каждой конкретной ситуации среди всего множества решений  $r_j$  существует некоторое в рамках заданного критерия решение  $r_{j_0}$ , наилучшим образом способствующим достижению целевой функции организации (структуры). Обратим внимание, что в зависимости от объективного наличия тех или иных информационных элементов

наилучшим может быть любое решение  $r_j$ . Итак, пусть объективно для данной ситуации наилучшим в рамках сказанного является решение  $r_j$ , где  $j = \overline{1, N}$ . ЛПП же, оценивая ситуацию с неизбежными ошибками, принимает решение  $r_k$ , где  $k = \overline{1, N}$ , при этом оно считает, что принятое им решение является наилучшим. Обозначим вероятность этого события  $p_{jk}$ . Таким образом, процесс выбора решения характеризуется набором из  $N^2$  вероятностей, которые удобно представить в виде некоторой матрицы  $P$ , которую можно назвать матрицей рисков (перепутывания гипотез):  $P = \|p_{ik}\|, i, k = \overline{1, N}$ .

Очевидно, что сумма элементов каждого столбца и каждой строки равны 1, т.е.

$$\sum_{j=1}^N p_{jk} = \sum_{k=1}^N p_{jk} = 1.$$

В матрице рисков на диагонали стоят вероятности того, что ЛПП выбрало в рамках используемого критерия наилучшее решение, соответствующее сложившейся ситуации. Все остальные элементы матрицы соответствуют вероятностям, когда выбранное решение не является оптимальным по выбранному критерию. Для ИЛПП матрица рисков представляет собой единичную матрицу (диагональная матрица с единичными значениями на диагонали) размером  $N \times N$ .

Следовательно, задача выбора управляющего решения по своей сути представляет собой задачу на проверку статистических гипотез (выбор решения  $r_j$ ) на основании имеющихся у него достоверных и недостоверных информационных элементов, т.е. в условиях частично достоверной информации.

Проиллюстрируем полученные результаты.

Рассмотрим задачу оптимизации выбора управленческого решения при нескольких различных критериях оптимизации на примере некоторой идеализированной модели рассматриваемой ситуации.

Будем считать, что каждый из информационных элементов принадлежит к одному из нескольких классов, объединяющих элементы, качество влияния которых на выбор решения (критерий  $\Omega$ ) примерно одинаково. Введем некоторую количественную меру  $K_i$ , характеризующую  $i$ -й информационный элемент. Его значение будет являться основанием для отнесения информационного элемента к тому или иному классу. В этом случае к  $m$ -му классу будем относить информационные элементы, у которых количественная мера  $K_i$  будет удовлетворять неравенству  $K_{m-1} \leq K_i < K_m$ .

Будем считать, что значимость каждого информационного элемента одинакова, а поэтому определяющую роль играет их количество.

Рассмотрим частный случай, когда число названных выше классов просто равно двум (это случай в общем не является таким уж частным, поскольку в большинстве случаев многие задачи подобного типа могут быть сведены к двухальтернативным задачам). Хотя такое допущение является известной идеализацией, тем не менее, на этом примере можно увидеть и оценить все аспекты рассматриваемой проблемы. В качестве обозначений введенных классов будем использовать буквы  $A$  и  $B$ . Будем считать, что, если все информационные элементы принадлежат классу  $A$ , то оптимальным решением будет  $r_1$ . Если все информационные элементы принадлежат классу  $B$ , то оптимальным решением будет  $r_N$ . В общем случае множество информационных элементов представляет совокупность элементов, принадлежащих как классу  $A$ , так и к классу  $B$ . При двухальтернативной ситуации необходимо введение некоторого граничного значения числа элементов, принадлежащих классу  $A$ , при котором еще необходимо принятие решения  $r_1$ .

Пусть в класс  $A$  входит  $T$  информационных элементов, тогда в класс  $B$  будет входить  $(M-T)$  элементов. Будем считать, что, если  $T \geq T_0$ , объективно наилучшим решением будет решение  $r_1$ . В противном случае, когда  $T < T_0$ , должно быть принято решение  $r_2$ .

В распоряжении ЛПР имеется  $M_1 < M$ .

Требуется по результатам анализа  $M_1$  информационного элемента дать заключение о выборе решения  $r_1$  или  $r_2$ . С этой целью необходимо построить матрицу рисков для рассматриваемого случая.

Начнем с ситуации, когда объективно необходимо принять решение  $r_1$ . Для полноты решения нужно знать априорную вероятность количества информационных параметров из их общего числа, удовлетворяющих условию  $T \geq T_0$ .

Не составляет принципиального труда провести расчет элементов матрицы риска. Однако в виду громоздкости получающихся выражений в статье их явный вид не приводится.

Решающее правило, по которому ЛПР должно сделать выбор между  $r_1$  и  $r_2$ , - единственно. Оно состоит в том, чтобы ввести пороговое значение  $m_{пор}$  и при условии  $m \geq m_{пор}$  следует выбрать решение  $r_1$ , а если  $m < m_{пор}$ , то  $r_2$ .

Для дальнейшего исследования целесообразно ввести понятие стоимости принятого решения  $S_{ij}$ , где  $i, j = 1, 2$ . В этом случае можно говорить об ожидаемой средней стоимости управленческих решений, которые соответствуют двум случаям: правильной и ошибочной оценкам ситуации. Средняя стоимость правильных решений будет: для 1-1 ситуации  $S_{11}P_{11}$ , а для 2-2 ситуации  $S_{22}P_{22}$ . Средняя стоимость ошибочных решений будет: для 1-2 ситуации  $S_{12}P_{12}$ , а для 2-1 ситуации  $S_{21}P_{21}$ .

Можно также говорить о средней стоимости принятия решения  $r_1$ :  $\bar{J}_1 = S_{11}P_{11} + S_{21}P_{21}$  и о средней стоимости принятия решения  $r_2$ :  $\bar{J}_2 = S_{12}P_{12} + S_{22}P_{22}$ .

Полученные формулы открывают путь к построению ряда критериев, относящихся к тем или иным рискам. Среди них можно отметить следующие: первый - максимизация  $\bar{J}_1$ ; второй - максимизация  $\bar{J}_2$ ; третий - максимизация некоторой алгебраической суммы  $\alpha\bar{J}_1 + \beta\bar{J}_2$ ; четвертый - минимизация стоимости ошибочных решений  $S_{21}P_{21}$ ; пятый - минимизация стоимости ошибочных решений  $S_{12}P_{12}$ ; шестой - минимизация алгебраической суммы ошибочных решений  $S_{21}P_{21} + S_{12}P_{12}$  и т.д. В качестве рабочего критерия оптимизации выбора управленческого решения можно брать любой из перечисленных критериев.

На практике большой интерес представляет решение задачи о минимизации риска, т.е. о минимизации стоимости ошибочных решений

Что касается определяющего элемента, от которого зависит искомая минимизация, то это - пороговый уровень  $m_{пор}$ , а также небольшие вариации самого числа  $M_1$ .

## ЛИТЕРАТУРА

1. Елисеев Б.П. К вопросу оптимизации управленческих решений в вузе, выступающем в роли коммерческой организации // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2010. - № 155.

**MANAGEMENT OF THE COMPANY, AS A TASK  
FOR THE VERIFICATION OF STATISTICAL HYPOTHESES**

**Eliseev B.P., Vasiliev S.B.**

In the article is given the analyze of some aspects of making the administrative decision by the person in charge, in particular, are investigated the possible errors and risks arising from making the wrong decision, are analyzed the decision-making procedure and arising in connection with this problems.

**Key words:** administrative decision, to make the decision, informational parameters, risks.

**Сведения об авторах**

**Елисеев Борис Петрович**, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), доктор юридических наук, доктор технических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 100 научных трудов, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

**Васильев Сергей Борисович**, 1968 г.р., окончил Московскую финансово-юридическую академию (2003), генеральный директор ЗАО «Топливо-заправочный сервис», соискатель кафедры Государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор 3 научных работ, область научных интересов – деятельность области авиации и использования воздушного пространства.

УДК 347.824

## ПРОБЛЕМАТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ПИЛОТОВ К РАБОТЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КАЧЕСТВЕ КОМАНДИРОВ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Т.Л. СОЛОВЬЕВА

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

В статье анализируются возможности привлечения иностранных пилотов к работе на территории Российской Федерации в качестве командиров воздушных судов (КВС) с позиции предъявляемых к КВС квалификационных требований и должностных обязанностей. Рассматривается правильность и обоснованность с юридической точки зрения такого решения, а также возможные последствия его принятия.

**Ключевые слова:** командир воздушного судна, иностранный пилот, квалификационные требования, авиа-предприятие.

Последние годы Российская Федерация все увереннее и глубже «входит» в рыночную экономику. Конкурентная борьба проникает во все сферы нашей жизни, в том числе и в сферу оказания возмездных услуг. Одной из таких крайне востребованных услуг является перевозочная деятельность на различных видах транспорта.

В силу географического положения и необъятных просторов нашей страны расстояния, которые зачастую требуется пересечь в достаточно короткие сроки, подвластны только воздушному транспорту.

На сегодняшний день воздушный транспорт был и остается по статистике самым безопасным видом транспорта. Безопасность его функционирования обеспечивается как на этапе разработки, проектирования и создания авиационной техники, так и на этапе ее ввода в эксплуатацию и дальнейшей эксплуатации.

Не рассматривая стадию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, а также ввода в эксплуатацию воздушного судна, остановимся на процессе эксплуатации воздушного судна, а именно на процедуре оказания пользователю возмездной услуги – услуги по перевозке пассажира, груза, почты или багажа. Пассажир при получении услуги, связанной с его доставкой в пункт назначения, по сути является кредитором, т.е. лицом, уполномоченным потребовать от перевозчика (в данном случае – должника) надлежащего исполнения им соответствующего обязательства. И ему (пассажиру) не безразлично, кто и как будет осуществлять это обязательство.

В соответствии с действующим Воздушным кодексом РФ такую услугу предоставляет эксплуатант (лицо, имеющее воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующее его для полетов, имеющее сертификат (свидетельство) эксплуатанта), обладающий лицензией на осуществление перевозочной деятельности.

Непосредственно реализует это право экипаж воздушного судна, работой которого, согласно Воздушному кодексу РФ, руководит командир воздушного судна. Он же отвечает за дисциплину и порядок на борту, принимает меры, которые он считает необходимыми для обеспечения безопасности находящихся на борту воздушного судна людей, сохранности самого судна и находящегося на нем имущества.

Следует отметить, что в последнее время руководителями ряда предприятий гражданской авиации (авиакомпаний, прежде всего) активно продвигается и поддерживается идея привлечения к работе в летном экипаже в качестве командиров воздушных судов иностранных пилотов.

В прессе такая инициатива привлечения иностранных специалистов вызвала бурю обсуж-

дений. Приводились высказывания как непосредственных участников процесса (подготовки летного состава, выполнения полетов и т.д.), так и эксплуатантов, в том числе руководителей авиакомпаний. Например, «Известия» 21.02.2013 г. отмечали, что ликвидация «кадрового голода», по мнению авиакомпаний, могла бы снизить их расходы и удешевить перевозки.

Глубоко заблуждаются, на мой взгляд, руководители коммерческих компаний, считающие, что привлечение иностранных специалистов в качестве командиров воздушных судов значительно облегчит ситуацию и увеличит прибыль компании.

Основным аргументом «за» является обеспечение регулярности перевозочного процесса, нарушение которого может произойти из-за нехватки соответствующих специалистов.

Не комментируя ту или иную позицию, попробуем остановиться на некоторых юридических аспектах процесса привлечения иностранных пилотов.

Итак, обратимся к требованиям к командиру воздушного судна, которые сформулированы в Федеральных авиационных правилах "Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации", утвержденных Приказом Минтранса РФ от 12 сентября 2008 г. № 147, а также к квалификационным требованиям, содержащимся в Едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих (раздел "Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта"), утвержденном Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 января 2009 г. № 32.

Требования к квалификации будущих возможных КВС особых вопросов не вызывают. Лицо, имеющее высшее профессиональное (летное) образование и являющееся гражданином другого государства, найти наверняка можно.

Остановимся на пунктах «должен знать» и «должностные обязанности» квалификационных требований.

Что же должен знать командир воздушного судна?

Как следует из федеральных авиационных правил и Единого квалификационного справочника, он должен знать действующее воздушное законодательство, а именно, Воздушный кодекс Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регламентирующие летную и учебно-тренировочную работу. Кроме того, КВС полагается знать летно-технические характеристики и особенности конструкции эксплуатируемых воздушных судов; руководство по поиску и спасанию; наставления, регламентирующие организацию поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов; основы трудового законодательства; правила по охране труда и пожарной безопасности.

Если пункт, касающийся знания летно-технических характеристик и особенностей конструкции эксплуатируемых воздушных судов не вызывает особых вопросов, так как пилотов будут набирать с опытом летной эксплуатации конкретных типов воздушных судов, то все остальные пункты крайне проблематичны.

На мой взгляд, одним из основных препятствий, может стать незнание русского языка. Аргументы, касающиеся необходимости знания только английского, не являются убедительными, так как речь идет в данном случае не о ведении переговоров экипажа с землей. А проблема в том, что иностранный гражданин, выполняющий функции командира воздушного судна, не сможет правильно применять нормы действующего воздушного законодательства из-за проблем с русским языком.

Действительно, процедура применения норм действующего воздушного законодательства предполагает четкое понимание смысла, вложенного в норму права законотворческим органом.

Оценка юридических фактов, условий применимости нормы, а затем и квалификация деяния, определяющая соответствующее правило поведения участников правоотношений, предусматривают, по крайней мере, хорошее знание действующего законодательства, регулирующего деятельность в области авиации и использования воздушного пространства. Кроме того, приня-

тию решения обязательно должна предшествовать проверка выбранной нормы во времени, в пространстве и по кругу лиц, что также предусматривает владение материалом.

Нельзя не отметить, что отсутствие соответствующих знаний неизбежно приведет к неправильному толкованию действующей нормы и, как факт, принятию неверного решения со всеми вытекающими отсюда последствиями. Интуитивно, в силу имеющегося опыта и профессиональных знаний, решение может оказаться и верным. Но разве можно при эксплуатации источника повышенной опасности, к которым относится и воздушное судно, «жить по понятиям»?

Более того, нельзя не учитывать тот факт, что принимаемые на работу в авиакомпанию пилоты будут гражданами государств не обязательно той же правовой системы, что и Российская Федерация, скорее всего на этот факт руководители авиапредприятий даже не обратят внимание. Но каковы же последствия?

Если рассмотреть различия романо-германской и англосаксонской правовых систем, то, прежде всего, мы видим отличие в источниках права, присущих той или иной системе. У нас основными источниками права являются нормативные правовые акты, в системах общего права – судебные прецеденты.

Соответственно, иерархическая структура действующего законодательства различна (иерархия нормативных правовых актов и иерархия решений различных судебных органов), и процедура выбора нормы, регулирующей те или иные общественные отношения, для иностранного гражданина становится крайне сложной и запутанной, даже если система права его государства относится к той же группе, что и наша.

При этом следует заметить, что процедура выбора действующей нормы бывает достаточно затруднительной и для наших специалистов, особенно в ситуации, когда однотипные общественные отношения регулируются нормами различных источников права. В этом случае приходится руководствоваться помимо знаний действующего законодательства, знанием порядка государственного устройства, процедуры принятия тех или иных источников права и, соответственно, пониманием их юридической силы.

Отсутствие необходимых знаний и умений у иностранного пилота неизбежно приведет в этом случае к принятию неверного решения со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Выпускники российских высших летных училищ в обязательном порядке наряду с основами государства и права, базовыми отраслями российского права изучают воздушное право Российской Федерации и основы международного воздушного права.

Иностранцы пилоты изучают воздушное (авиационное) законодательство (air law) прежде всего своих стран и в меньшей степени законодательство тех стран, в которые они совершают полеты. Кто же будет контролировать процесс изучения иностранными пилотами российского национального и воздушного законодательства или проверять будущих пилотов на знание Воздушного кодекса Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих летную работу, и будет ли вообще осуществляться такая проверка, неизвестно, как и неизвестна процедура последующей аттестации данного контингента.

Понятие иных нормативных правовых актов широкое. Закрытого перечня этих актов нет, сфера воздушного законодательства очень динамична, непрерывно изменяется путем уточнения или отмены действующих норм, принятия новых и т.д.

Тем не менее, ясно, что в этот перечень обязательно входят: Федеральные правила использования воздушного пространства, ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации РФ», ФАП "Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации", ФАП «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» и другие.

Скорее всего, одной из проблем может стать и незнание особенностей трудового законодательства Российской Федерации, вопросов регулирования труда работников воздушного транс-

порта, их медицинского и социального обеспечения, регулирования режимов труда и отдыха, самозащиты своих прав.

Проблемой является и значительная разница в отношении к праву как таковому.

Так, например, в странах-членах Евросоюза достаточно развито правосознание граждан. Они, во-первых, с детства впитали азы правовой культуры и, как следствие, осознание необходимости соблюдения действующего в стране законодательства, единого для всех. Во-вторых, граждане в этих странах воспитаны в твердой убежденности, что любые нарушения действующего законодательства должны пресекаться, а виновные – привлекаться к ответственности. Отсюда следует, что о любых правонарушениях нельзя умалчивать, о них необходимо сообщать компетентным органам, не бояться выдвигать соответствующие требования, проводить забастовки, привлекать профсоюзы и общественность на свою сторону, обращаться в суд на неправомерные действия руководства и т.д.

Ясно, что разный уровень правосознания иностранных пилотов и руководителей ряда коммерческих организаций, осуществляющих перевозочную деятельность и взявших на работу иностранных пилотов, неизбежно приведет к конфликту сторон, например, при расторжении трудового договора по инициативе работодателя.

Большинство из российских авиакомпаний не готовы к тому, что работники будут отстаивать свои интересы любым законным способом. В этом плане с «нашими» пока проще, в случае возникновения конфликтных ситуаций происходит увольнение «неуправляемого» работника, и за редким исключением он обращается в суд с требованием о признании увольнения незаконным с последующей выплатой компенсации.

Важнейшей является и проблема соотношения информации, которой в силу своих должностных обязанностей обладает командир воздушного судна, и степени ее закрытости для представителя иностранного государства. Не ясен принцип допуска такого пилота к охраняемой законом информации, например, о состоянии системы управления авиационной безопасностью на том или ином авиапредприятии, в авиапорту, системе обеспечения транспортной безопасности.

Кроме того, необходимо иметь в виду, что командир воздушного судна наделен полномочиями по принятию окончательных решений, решений по своему усмотрению даже вразрез указаниям органа управления воздушным движением. Мотивы могут быть различны - сложившаяся обстановка, угроза безопасности полета, здоровье членов экипажа и пассажиров и пр. Результат – принятие решения с отступлением от плана полета и посадка в месте, крайне нежелательном для посещения представителем иностранного государства.

Вся аэронавигационная информация, системы защиты каналов связи и пр., т.е. информация, отнесенная к секретной и даже совершенно секретной, должна по статусу быть предоставлена командиру. Интересно, кто возьмет на себя ответственность допустить такое лицо к сведениям, которые могут нанести ущерб безопасности Российской Федерации, т.е. к государственной тайне?

Командир воздушного судна – это лицо, прекрасно разбирающееся в работе всех звеньев авиационно-транспортной системы, наделенное широким кругом полномочий по реализации поставленных задач. Следовательно, он является и лицом, допущенным к коммерческой тайне своего авиапредприятия, и не факт, что не допустит ее утечки в пользу третьих лиц.

Кроме того, КВС должен уметь прекрасно работать не только с техникой, но и с людьми, понимать задачи и проблемы, стоящие перед отраслью, его авиакомпанией и, конечно, быть заинтересованным, прежде всего, в дальнейшем развитии авиатранспортного комплекса Российской Федерации.

О каком таком понимании, видении проблем отрасли и стоящих перед ней задач может идти речь, когда мы говорим об иностранном пилоте? Сегодня он работает у нас в стране, а завтра – уехал к себе на родину, со всеми нашими тайнами и планами. И за их разглашение ни к какому виду ответственности его уже не привлечешь, а выездным его вряд ли сделаешь, он же иностранец.

Мы уже не раз сталкивались с примерами принятия скоропалительных решений, которые через некоторое время отменялись.

Так давайте же все-таки думать стратегически, лоббируя те или иные решения, а не ставить под угрозу всю действующую систему подготовки и выполнения полетов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Воздушный кодекс РФ №60-ФЗ от 19.03.97г. в действующей редакции.
2. Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138 в действующей редакции.
3. Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел "Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта", утв. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации 29 января 2009 г. № 32.
4. Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации: Федеральные авиационные правила: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. № 147 в действующей редакции.
5. Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации: Федеральные авиационные правила: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 31 июля 2009 г. № 128 в действующей редакции.
6. Сертификационные требования к физическим лицам, юридическим лицам, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Процедуры сертификации: Федеральные авиационные правила: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 4 февраля 2003 г. № 11 в действующей редакции.
7. Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации: Федеральные авиационные правила: утв. Приказом Минтранса России от 22 апреля 2002 г. № 50 в действующей редакции.

#### THE PROBLEM OF THE INVOLVEMENT THE FOREIGN PILOTS TO WORK AS THE AIRCRAFT COMMANDER IN THE RUSSIAN FEDERATION

Solovieva T.L.

In the article the possibilities of the engagement of foreign pilots for work on the territory of the Russian Federation as commanders of aircrafts from the position of qualification demands and job duties are analyzed. Correctness and validity from the legal point of view of such decision, and also possible consequences of its acceptance are considered.

**Key words:** commanders of aircrafts, foreign pilot, qualification demands, air enterprise.

#### Сведения об авторе

**Соловьева Татьяна Леонидовна**, окончила МАИ (1983), Международный Университет в Москве (2004), кандидат технических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 25 научных работ, область научных интересов – информационное и воздушное право, государственное регулирование деятельности в области авиации и использования воздушного пространства.

УДК 347.82: 656.025

## ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ПРИ РЕШЕНИИ КОНФЛИКТНЫХ СИТУАЦИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ НА БОРТУ ВОЗДУШНОГО СУДНА

О.А. ТРОФИМОВА

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

В статье проводится анализ причин, влекущих за собой возникновение конфликтных ситуаций на борту ВС, и даются конкретные предложения, направленные на их решение в рамках действующего законодательства. Рассматривается необходимость законодательного фиксирования баз данных («черных списков») по пассажирам, чьи действия и поведение создавали реальную угрозу безопасному выполнению полета.

**Ключевые слова:** воздушное судно, конфликтные ситуации, пассажиры.

В последнее время при осуществлении воздушных перевозок участились ситуации, когда имидж авиакомпании, ее пассажиры и безопасность полетов находятся под угрозой. К таким ситуациям в первую очередь относится конфликт, который может возникнуть на борту воздушного судна (ВС). Можно выделить наиболее типичные для всех авиакомпаний случаи нарушения пассажирами правил поведения на борту ВС, вследствие которых возникают конфликты:

- распитие спиртных напитков;
- курение в салоне и в туалете самолета;
- пронос на борт ВС запрещенных к перевозке предметов;
- нарушение общественного порядка (неадекватное поведение, нецензурная брань);
- потасовки между пассажирами;
- избиение или оскорбление бортпроводников;
- повреждение деталей интерьеров ВС;
- использование во время полета электронных устройств, создающих помехи оборудованию ВС;
- угроза прервать полет или захватить воздушное судно.

Почти в 100% конфликтных ситуаций зачинщиками являются нетрезвые пассажиры. В этой связи необходимо отметить, что решающая роль в разрешении и предотвращении конфликтных ситуаций на борту ВС принадлежит членам экипажа и конкретно - бортпроводникам. От их профессиональных умений и навыков общения с различными категориями пассажиров зависит недопущение возникновения конфликта или его решение с наименьшими для авиакомпании потерями. Одной из задач бортпроводников при обслуживании пассажиров является своевременное выявление так называемых «проблемных пассажиров», чьи слова и действия могут спровоцировать возникновение конфликтной ситуации.

Командир воздушного судна имеет право применять все необходимые меры, в том числе меры принуждения, в отношении лиц, которые своими действиями создают непосредственную угрозу безопасности полета воздушного судна и отказываются подчиняться распоряжениям командира воздушного судна. По прибытию воздушного судна на ближайший аэродром командир воздушного судна имеет право удалить таких лиц с воздушного судна, а в случае совершения деяния, содержащего признаки преступления, передать их правоохранительным органам. Данные лица могут быть привлечены к административной или уголовной ответственности. В случае прекращения по инициативе перевозчика действия договора воздушной перевозки вследствие нарушения пассажиром правил поведения на борту воздушного судна и создания им угрозы безопасности полета либо угрозы жизни, (здоровья) других лиц, а также невыполнение пассажиром распоряжений командира воздушного судна, сумма, уплаченная за воздушную перевозку, пассажиру не возвращается.

Полет на самолете является для большинства людей стрессовой ситуацией. Каждый старается справиться со стрессом по-своему. К сожалению, довольно значительная часть пассажиров предпочитает в качестве расслабляющего средства употреблять алкоголь. Причем пассажиры начинают употреблять спиртные напитки ещё за долго до посадки в самолет. Около половины таких «принявших на грудь» пассажиров часто провоцируют создание конфликтной ситуации на борту ВС. Появление конфликтных ситуаций на борту ВС может быть вызвано различными причинами, однако, если большую часть конфликтов удастся решить довольно быстро, то конфликты, инициаторами которых явились пассажиры употребившие алкоголь, чаще всего перерастают в так называемые внештатные ситуации, участниками которых являются, с одной стороны, члены экипажа, а, с другой стороны, пассажиры, чье неадекватное поведение, вызванное чрезмерным употреблением алкоголя, создает угрозу для безопасного выполнения полета. Кроме того, в подобного рода конфликтные ситуации не без ущерба для себя могут быть втянуты другие пассажиры ВС. Конфликт, как правило, усугубляется еще и проявлением грубости или высокомерия со стороны пассажира, подавлением критики в его адрес и дальнейшим употреблением алкоголя. Но какими бы ни были эти причины (а их, безусловно, нужно знать и всемерно стараться локализовать), современная нормативно-правовая база Российской Федерации не позволяет с должной эффективностью решать проблемы, вызванные появлением таких пассажиров на борту ВС.

Каждый пассажир, купивший билет на рейс авиакомпании, обязан соблюдать требования авиационной безопасности, установленные действующим законодательством РФ, а также нормам и требованиям авиакомпании, связанные с обеспечением безопасности полетов. За нарушение установленных норм, правил и требований обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов на внутренних авиалиниях Российской Федерации пассажир несет административную или (в зависимости от ситуации) уголовную ответственность. За нарушение установленных норм, правил и требований обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов на международных авиалиниях пассажир несет ответственность в соответствии с положениями международного права. Правила поведения пассажира на борту самолета прописаны в документах Международной организации гражданской авиации (ИКАО). В правилах ИКАО вполне определенно сказано, что эти лица представляют собой потенциальную угрозу жизни как попутчикам, так и членам экипажа.

Для того, чтобы полет прошел в безопасной и нормальной обстановке, пассажиру необходимо выполнять все рекомендации обслуживающего его на борту ВС персонала, а также соблюдать общепринятые нормы поведения, не нарушая установленных авиакомпаний правил. Под нарушением правил поведения пассажиров на борту воздушного судна во время полета следует понимать нарушение правил поведения, установленных авиакомпанией, а именно:

- нападение (физическое насилие), запугивание или угрозы в отношении членов экипажа или создание препятствий экипажу при выполнении им своих обязанностей, уменьшающих способность данного экипажа выполнять свои обязанности;
- нападение (физическое насилие), запугивание или угрозы в отношении других пассажиров;
- невыполнение требований членов экипажа по соблюдению норм и правил обеспечения авиационной безопасности и безопасности полетов;
- употребление наркотиков или чрезмерного количества алкоголя;
- хулиганское поведение, ругань, словесные оскорбления и т.д.;
- злоумышленное (преднамеренное) повреждение (уничтожение) или выведение из строя имущества или оборудования воздушного судна;
- другие нарушения (курение, несанкционированное использование электронных приборов, отказ покинуть пассажирский терминал или борт воздушного судна).

Пассажиру на борту воздушного судна запрещено:

- создавать ситуации, угрожающие безопасности полета, жизни (здоровью) других пассажиров и членов экипажа, а также ситуации, способствующие совершению или возникновению хулиганских поступков, действий, унижающих честь и достоинство окружающих, а также агрессивных действий со стороны других лиц;
- находиться в состоянии алкогольного опьянения;
- создавать условия, мешающие выполнению сотрудниками своих должностных обязанностей и препятствующие обслуживанию других пассажиров;
- повышать голос, неуважительно и агрессивно относиться к другим пассажирам и членам экипажа;
- без необходимости беспокоить отдыхающих (спящих) пассажиров;
- пользоваться электронными приборами во время руления, взлета и посадки самолета;
- портить принадлежащее авиакомпании имущество (кресла, элементы интерьера ВС);
- курить на борту ВС в течение всего полета;
- использовать аварийно-спасательное оборудование без соответствующего указания экипажа;
- использовать в течение всего полета радиотрансляционные приборы (рации, радиотелефоны);
- использовать во время руления, взлета, набора высоты, снижения и посадки самолета портативные компьютеры, видеокамеры, воспроизводящие устройства, фотоаппараты, электронные игрушки и приборы, в конструкции которых использованы светодиоды.

Зарубежные авиаперевозчики принимают самые строгие меры по отношению к авиахулиганам, составляя так называемые «черные списки» и обмениваясь информацией о «воздушных дебоширах». Правила перевозок авиакомпании «British Airways» содержат 37 пунктов, в соответствии с которыми авиакомпания вправе отказать пассажиру в перевозке, если он когда-либо своими действиями нарушал правила поведения пассажиров на борту ВС. За прошедший 2012 г. «British Airways» установила 95 пассажирам запрет на полеты ее рейсами, из них 63 человека отстранены от полетов на ВС этой авиакомпании пожизненно.

Необходимо понимать, что неадекватное поведение пассажира на борту ВС несопоставимо с бытовым хулиганством на земле. В создании внештатной ситуации, вызванной неправомерными действиями пассажиров, на карту поставлены жизни всех пассажиров и членов экипажа.

В практике российских перевозчиков нередки случаи, когда командирам ВС приходится принимать решение о совершении незапланированной посадки, чтобы избавиться от слишком опасного пассажира. Это влечет огромные материальные потери для авиакомпании и является причиной колоссального стресса для пассажиров, членов экипажа и работников наземных служб.

За прошедший год в результате принятых российскими авиакомпаниями мер (в основном предполетного досмотра) на 14 % снизилось количество «беспокойных» пассажиров на борту ВС, но в то же время на треть увеличилось число конфликтных ситуаций с участием пассажиров-хулиганов при предполетном обслуживании. В полете наибольшее количество пассажиров-хулиганов (53 %) было отмечено на дальнемагистральных рейсах в страны Юго-Восточной Азии (Бангкок, Пекин, Гонконг, Дели) и на традиционные для российских туристов курортные направления Турции, Египта и ОАЭ (35 %).

Так, например, руководство авиакомпании «Аэрофлот» пытается решать данную проблему, составляя так называемый «черный список пассажиров» - базу данных по фактам нарушения правил поведения пассажиров на борту ВС. Однако возможность применить какие-либо санкции, кроме штрафа, к лицам, попавшим в «черные списки», законодательно не закреплена. И получается, что авиакомпания не имеет права отказать такому пассажиру в перевозке на ее рейсах допустим еще раз. Можно лишь предупредить экипаж о том, что на борту находится потенциальный нарушитель. В настоящее время максимальное наказание пассажира-дебошира - это аннулирование обратного билета. В зарубежной практике штраф за подобные правонарушения может достигать до нескольких тысяч евро или долларов. Возможно и тюремное заключение, как, например, в Египте до 10 месяцев или Китае до 3-х лет. В Европе же заключение под стра-

жу чревато также последующим занесением в банк данных ЕС, которое учитывается консульствами при принятии решения о выдаче визы.

В РФ в большинстве случаев нарушение правил поведения на борту ВС подпадает под статьи Кодекса об административных правонарушениях 20.1 «Мелкое хулиганство», 11.17 «Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте» и статьи 11.3.1 «Нарушение требований авиационной безопасности»<sup>1</sup>. Становится совершенно очевидным несовершенство российского законодательства в области наказаний за неправомерное поведение на борту ВС, повлекшее за собой возникновение внештатной ситуации.

Депутаты Государственной Думы в ближайшее время собираются рассмотреть законопроект, связанный с полным запретом употребления алкоголя на борту ВС. Депутаты хотят положить конец участвовавшим случаям пьяных дебошей на борту ВС, которые создают угрозу безопасности полетов. Поправки предполагается внести в Воздушный, Административный и Уголовный кодексы. Все сходятся во мнении, что уже давно пора ужесточить ответственность за употребление алкоголя на борту ВС. Одной из мер будет являться штраф до 300 тысяч рублей. Также в Государственной Думе предполагается рассмотреть вопросы продажи алкогольных напитков пассажирам во время полета. Российские авиаперевозчики предложили запретить проносить на борт спиртные напитки даже в том случае, если они куплены в магазине Duty free. Предполагается, что данные нововведения позволят членам экипажа сначала забирать у пассажиров алкоголь, приобретенный в магазинах беспошлинной торговли, а потом выдавать его, но только по окончании полета. Данный проект Федерального закона предлагает закрепить право авиакомпаний перевозчика в одностороннем порядке отказывать в заключении договора воздушной перевозки лицу, допустившему за последние пять лет нарушение правил поведения на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета воздушного судна, либо угрозу жизни или здоровью других лиц, а также невыполнение распоряжений командира воздушного судна. К сожалению, сейчас отказ от предоставления услуг пассажиру из-за того, что он фигурирует в «черных списках», может обернуться для компании обвинением в дискриминации. Договор воздушной перевозки относится к публичным, и создавать ограничения для части пассажиров невозможно. Для установления изъятий из законодательства и введения каких-либо ограничений прав граждан необходимо решение суда, даже если пассажир нарушил какие-то правила, то ограничения – например, отказ в перевозке – не могут быть бессрочными.

Следует отметить, что члены экипажа обладают достаточно значительными правами в отношении ограничения употребления пассажирами алкогольных напитков, а именно члены экипажа:

- могут прекратить обслуживание алкогольными напитками пассажиров, находящихся в состоянии заметного алкогольного опьянения; что может угрожать безопасности полета;
- имеют право не предлагать алкогольные напитки лицам моложе 18 лет;
- имеют право по распоряжению командира ВС изымать у пассажиров на время полета принадлежащие им спиртные напитки;

---

<sup>1</sup> Ст. 20.1 «Мелкое хулиганство», то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, - влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток. Ст. 11.3.1 «Нарушение требований авиационной безопасности». Невыполнение либо нарушением норм, правил или процедур авиационной безопасности влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на юридических лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей. Ст. 11.17 п. 6 «Невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира воздушного судна» влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.

- могут соблюдать избирательность в обслуживании пассажиров алкогольной продукцией, так как чрезмерное употребление алкоголя является самой частой причиной нарушения Правил поведения пассажира на борту ВС.

Так, например, действуя в рамках международного и национального законодательства, авиакомпания «Аэрофлот» предоставляет членам экипажей своих воздушных судов широкий спектр полномочий по пресечению противоправных действий и восстановлению порядка на борту ВС. При проявлении агрессивных действий, совершаемых пассажиром, члены экипажа имеют право использовать все возможности, включая меры физического сдерживания, для урегулирования ситуации и передачи правонарушителя представителям правоохранительных органов в аэропорту посадки. При этом командирам воздушных судов авиакомпании для восстановления порядка на борту и обеспечения безопасности пассажиров предоставлено право совершать незапланированную посадку в любом ближайшем аэропорту.

Политика ведущих авиакомпаний мира, которую поддерживают и российские авиаперевозчики в отношении пассажиров, нарушающих правила поведения на борту ВС, базируется на следующих принципах:

- не оставлять без последствий ни одно нарушение Правил поведения пассажиров на борту ВС;
- предоставлять летному и наземному персоналу авиакомпании полномочия, необходимые как для предотвращения конфликтов и нарушений Правил поведения, так и для их немедленного пресечения;
- обеспечивать обучение летного и наземного персонала способам обращения с недисциплинированными пассажирами, а также способам и методам диагностирования конфликта и конфликтной личности;
- оказывать всестороннюю поддержку работникам авиакомпании в случае необходимости дачи показаний в правоохранительных органах или в суде, в том числе, учитывая затраченное на это время (как при выполнении своих профессиональных обязанностей);
- оказывать всестороннее содействие правоохранительным органам РФ и других государств по привлечению нарушителей порядка к различным видам юридической ответственности.

К сожалению, в РФ отсутствует практика наличия на рейсах авиакомпании сопровождающего лица из служб безопасности авиакомпании, отвечающего за вопросы безопасности на борту ВС. Все возникающие проблемы и конфликтные ситуации ложатся на плечи членов экипажа. Чтобы суметь управиться с пассажирами в любой, включая самую внештатную ситуацию, необходимо, чтобы в курс обучения бортпроводника (а возможно и пилотов) входил обязательный блок по подготовке к решению ситуаций, связанных с усмирением пассажиров-хулиганов и дебоширов. Бортпроводники должны уметь распознать и обезвредить правонарушителя и предотвратить критическую ситуацию, угрожающую безопасности полета. Однако применять крайние, физические меры сдерживания можно только в том случае, если такое решение примет командир корабля.

В Китае действует служба «воздушных маршалов», куда привлекаются не только сотрудники спецслужб, но и прошедшие специальную подготовку работники авиакомпаний. Представители этой службы сопровождают многие внутренние и международные рейсы. Помимо своей прямой обязанности - предотвращать возможность теракта, ведения переговоров - они следят и за общественным порядком в салоне, в случае дебоша могут усмирить хулиганов. С одной стороны, подобным поведением офицеры безопасности рассекречивают себя перед потенциальными террористами, с другой, оказывают реальную помощь экипажу, поскольку на китайских рейсах стюардов-мужчин крайне мало, а работают лишь молоденькие девушки.

После терактов 11 сентября 2001 года, когда угнанные гражданские авиалайнеры протаранили «башни-близнецы» в Нью-Йорке и Пентагон в Вашингтоне, обеспечению безопасности на воздушных судах американские власти уделяют первостепенное внимание. С учетом того, что ежедневно над Америкой совершается около 28 тысяч полетов коммерческих лайнеров, а пас-

сажиропоток является самым большим в мире - порядка 730 миллионов человек пролетело над США в прошлом году - требования к поведению пассажиров в небе в подавляющем большинстве случаев соблюдаются неукоснительно. За этим пристально следит Федеральная авиационная администрация (ФАА). Согласно рекомендациям этого ведомства, экипаж самолета должен самостоятельно определять, представляет ли распоясавшийся в полете пассажир на самом деле опасность для окружающих, а капитан воздушного судна вправе принимать решение об экстренной посадке в случае ЧП на борту. В США перепалка, а тем более драка со стюардессой или стюардом может закончиться для пассажира-бузотера реальным тюремным сроком и крупным штрафом. Его размер зависит от того, в аэропорту какого штата нарушителя встретит у трапа полиция, а также где именно будет проходить суд, но практически везде наказание за дебош в самолете выглядит весьма внушительным: до десяти лет тюрьмы и десятков тысяч долларов штрафа. Согласно установленным ФАА правилам, нахождение в нетрезвом виде на борту самолета категорически запрещается. В случае, если пьяный пассажир стал причиной вынужденной посадки авиалайнера, то компания-перевозчик приложит все силы, чтобы его засудить. Именно так и произошло с пассажиром «Американ Эйрлайнс», совершавшего в 2008 году полет из Сизтла в Майами. Самолет совершил незапланированную посадку в Денвере и передал пьяного 30-летнего мужчину местным правоохранителям, которые и уперли его в тюрьму на один год с выплатой штрафа в 27 тысяч долларов.

В составе Управления транспортной безопасности США есть специальная федеральная служба «авиационных маршалов», которые под видом обычных пассажиров находятся на борту самолета. Идея отправлять в полет гражданские самолеты в сопровождении вооруженных огнестрельным оружием и электрошокерами охранников вынашивалась в Америке еще с 1960-х гг., когда участились захваты самолетов на внутренних линиях. Сам факт возможного присутствия законспирированного офицера на борту ВС не только существенно осложняет планы террористов, но и оказывает отрезвляющее воздействие на пассажиров-хулиганов. Помимо этого американские авиакомпании периодически отправляют членов экипажей коммерческих лайнеров на специальные тренинги по самообороне.

Учитывая события, происшедшие в авиационной отрасли за последние полгода, в конституционную норму о свободе передвижения (ст. 15) должна быть внесена поправка о неукоснительном соблюдении особенностей и правил передвижения на конкретном виде транспорта, без ущерба для третьих лиц и транспортных организаций.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить, что проблема неправомерного поведения пассажиров на борту ВС привлекает внимание и широкой общественности, и правоохранительных органов и органов управления на ВТ. Это обуславливает необходимость внесения поправок в действующее российское законодательство в области воздушного, административного, гражданского и уголовного права, а также поправок в действующие нормативные правовые документы авиакомпаний и авиапредприятий, регламентирующих обслуживание и перевозку пассажиров. Существующая система наказания пассажиров-хулиганов и дебоширов должна быть полностью пересмотрена в сторону увеличения штрафов в десятки раз, а также необходимо законодательно закрепить ответственность пассажира (в рамках гражданского права) за причинение вреда имуществу авиакомпании (если произошло повреждение элементов интерьера ВС) и особенно ответственность за нарушение условий договора перевозки, выразившееся в экстренной посадке ВС в незапланированном аэропорту.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ в действующей редакции.
4. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ в действующей редакции.

5. Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ (с изменениями и дополнениями по сост. на 01.01.2013).
6. Федеральные Авиационные Правила «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденные приказом Минтранса РФ от 28.06.2008 г. № 82.
7. Обозов Н.Н. Психология конфликта и способы его разрешения. - СПб.: Ладья, 2011.
8. Шейнов В.П. Конфликты в нашей жизни и их разрешение. - М.: Столица, 2009.

## THE LEGISLATION REGULATES POSSIBLE CONFLICTS ON BOARD THE AIRCRAFT

**Trofimova O.A.**

The article presents the analysis of conflicts' causes on aircraft and gives the solution to problems according to the present legislation base. Also the necessity of law regulation in the creation of "black lists" (hooligan passengers) is mentioned.

**Key words:** aircraft, conflicts' causes, passengers.

### Сведения об авторе

**Трофимова Ольга Александровна**, окончила МГТУ ГА (1999), старший преподаватель кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 10 научных работ, область интересов – правовые аспекты государственного регулирования авиатранспортной деятельности, безопасности на транспорте, экономической и экологической безопасности.

УДК 338.22.021.2

## ДИСТАНЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

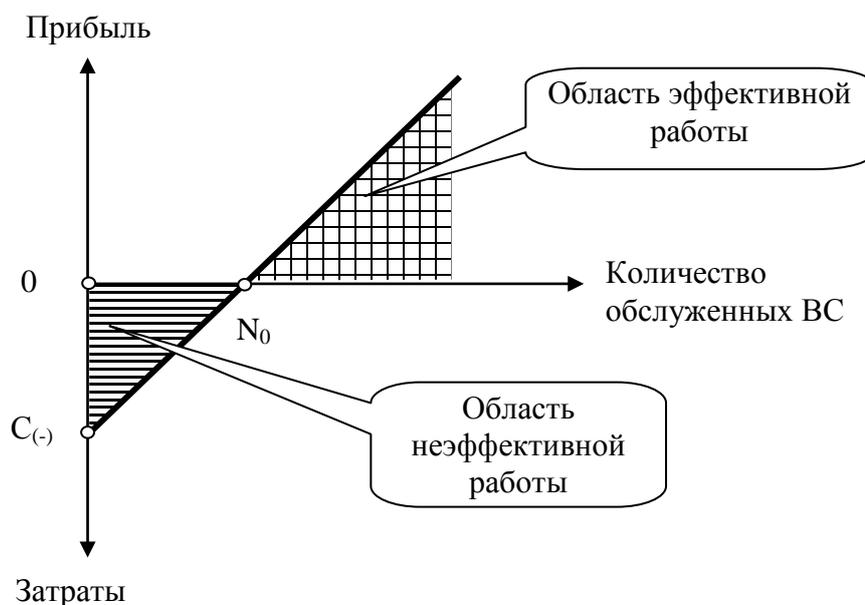
Р.Г. МАЛЫШЕВ

Статья представлена доктором экономических наук, профессором Артамоновым Б.В.

В статье рассматриваются вопросы целесообразности создания систем дистанционного обслуживания воздушного движения в России.

**Ключевые слова:** обслуживание воздушного движения, эффективность, безопасность, средства наблюдения.

Провайдеры аэронавигационного обслуживания (АНО) во всём мире сталкиваются с проблемой рентабельности предоставления диспетчерского обслуживания на аэродромах с низкой интенсивностью воздушного движения. Условно-постоянные расходы  $C_{(-)}$  на содержание диспетчерского пункта, практически не зависящие от количества обслуженных взлётов-посадок<sup>1</sup> воздушных судов (ВС), при этом не покрываются сборами за обслуживание (рис. 1).



**Рис. 1.** Области эффективной и неэффективной работы диспетчерского пункта

Минимальное количество обслуженных ВС должно равняться  $N_0$ , чтобы существование диспетчерского пункта на конкретном аэродроме было экономически оправдано. Безусловно, диспетчерское обслуживание является фактором, повышающим уровень безопасности полётов, однако при низкой интенсивности воздушного движения и риски авиационных событий существенно ниже: там, где никто не летает нет и авиационных рисков.

В мире существуют различные варианты решения этой проблемы:

– дотирование АНО на нерентабельных аэродромах за счёт сборов на трассах, либо из бюджетов заинтересованных сторон (муниципалитетов, предприятий и пр.);

<sup>1</sup> [http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic\\_economic\\_law/16803/условно](http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_economic_law/16803/условно)

– прекращение аэронавигационного обслуживания (*Минтранс США принял решение с 7 апреля 2013г. закрыть 149 контрольно-диспетчерских пунктов из 250, находящихся в федеральном ведении*<sup>2</sup>);

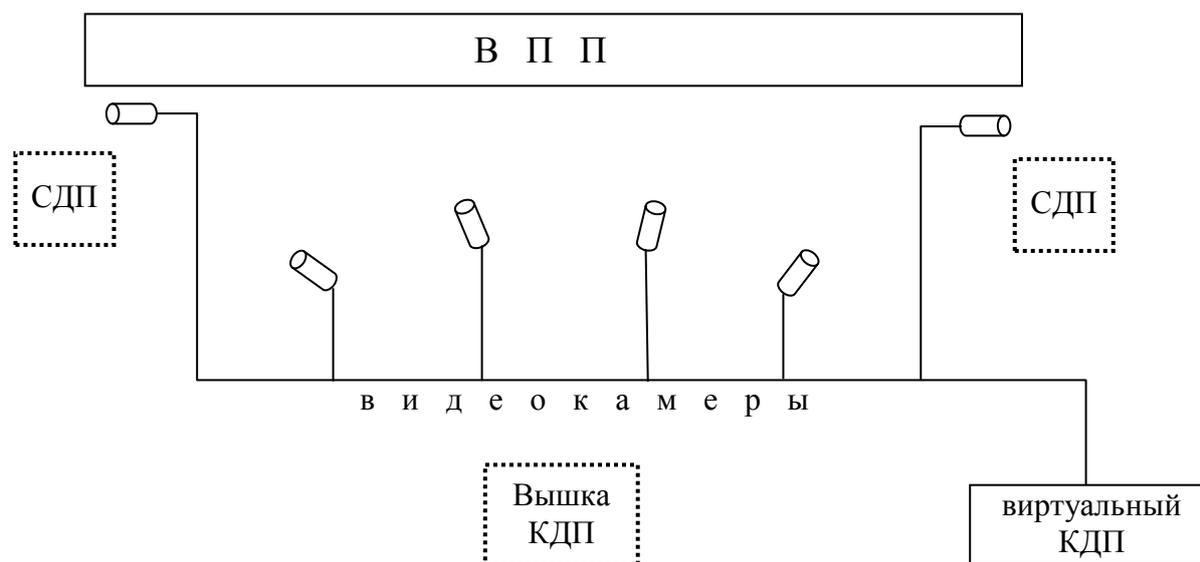
– создание новых технических систем и процедур ОВД, менее затратных по сравнению с традиционными (*удалённое ОВД*) и пр.

В настоящей статье рассматривается перспективная технология удалённого или дистанционного ОВД.

Удалённое ОВД – это, по сравнению с существующей, менее затратная технология обслуживания (организации) воздушного движения, позволяющая в полном объёме оказывать пользователю услуги на аэродроме при взлёте, посадке и рулении.

Суть этой технологии состоит в том, что на территории аэродрома вместо строительства и содержания вышки командно-диспетчерского пункта (КДП) и стартовых диспетчерских пунктов (СДП) устанавливаются стационарные видеокамеры с высоким разрешением и переменным фокусным расстоянием (зумом).

Информация с этих видеокамер передаётся на мониторы или проекторы виртуального диспетчерского пункта, который теоретически может быть расположен на значительном удалении от контролируемого аэродрома. Видеокамеры могут быть установлены практически в любой точке аэродрома. При этом уровень безопасности полётов повысится за счёт большей осведомлённости диспетчера о поверхности аэропорта и окружающего воздушного пространства. В традиционном варианте диспетчер посадки и руления может использовать только бинокль для идентификации типа воздушного судна, оценки его посадочного положения, наблюдения за территорией маневрирования. Видеокамера же с учётом современных возможностей обработки изображения (приближение, наблюдение в инфракрасном диапазоне, автоматическая селекция движущихся объектов, идентификация объектов и пр.) позволит автоматизировать отдельные операции, существенно повысит информированность диспетчера, в том числе и в условиях ограниченной видимости на взлётно-посадочной полосе (ВПП), всей площади маневрирования аэродрома и в окружающем воздушном пространстве (рис. 2).



**Рис. 2.** Вариант структуры виртуального КДП

<sup>2</sup> [http://www.faa.gov/news/testimony/news\\_story.cfm?newsId=14514](http://www.faa.gov/news/testimony/news_story.cfm?newsId=14514)

Технология удаленного ОВД, разработанная Saab при участии государственного провайдера АНО Швеции – предприятия LFV, в мае 2011 г. была успешно продемонстрирована международной аудиторией в Мальме<sup>3</sup>.

Аналогичные проекты разрабатываются по инициативе национальных провайдеров АНО Австралии (Airservices Australia), Канады (NAV CANADA), США (FAA).

Во второй половине 2012 года планировалось проведение оценки технологии управления воздушным движением в районе аэродрома Алис-Спрингс из центра ОВД в г. Аделаида (Австралия) на расстоянии около 1500 км<sup>4</sup>. Результаты оценки официально ещё не опубликованы (рис. 3).

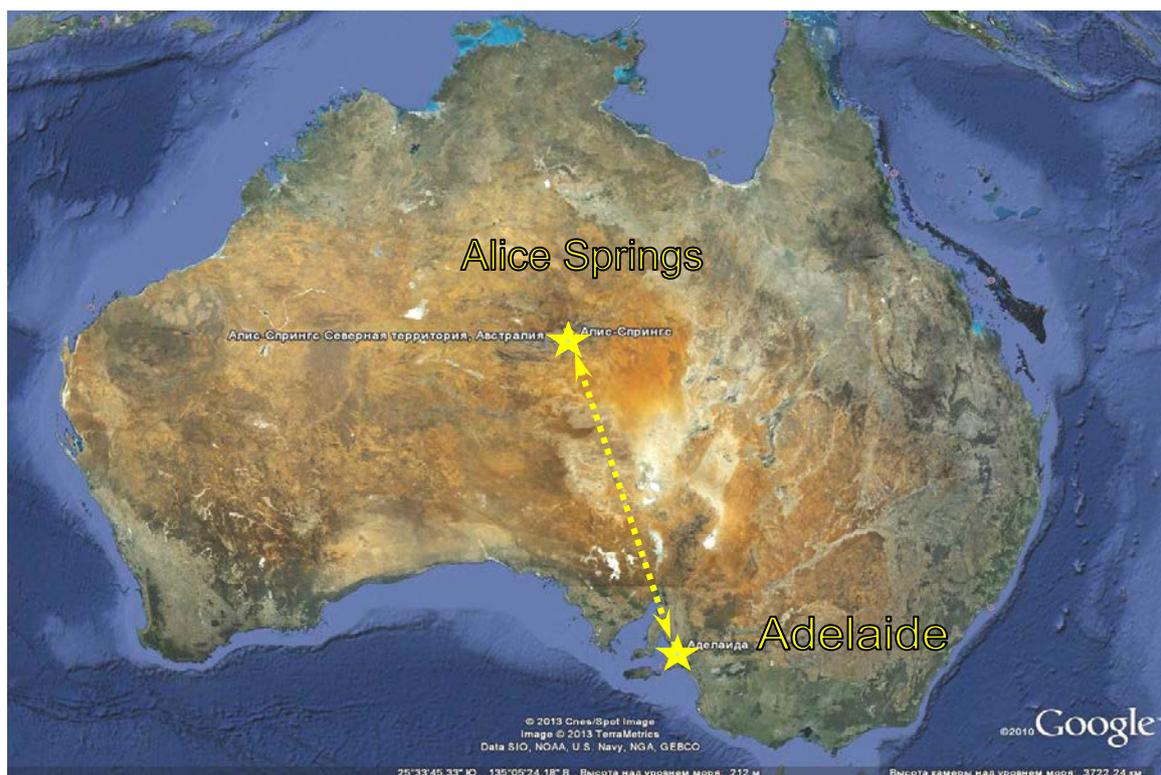


Рис. 3. Проект дистанционного ОВД Airservices Australia (2012 г.)

С 19 по 30 ноября 2012 г. в Штаб-квартире ИКАО (Монреаль, Канада) состоялась **12-я Аэронавигационная конференция (AN-Conf/12)**. В рамках пункта 2 повестки дня конференции «Операции на аэродроме – повышение эффективности работы аэропортов» в том числе обсуждался вопрос дистанционного обслуживания воздушного движения.

Комитет поддержал предложение о включении модуля, касающегося дистанционно управляемых аэродромных диспетчерских пунктов, в процесс блочной модернизации авиационной системы (Aviation System Block Upgrades) и предложил распространить этот принцип на весь спектр деятельности в области дистанционного обслуживания воздушного движения.

На рис. 4 приведена карта модульной программы повышения эффективности работы аэропортов из отчёта 12-й Аэронавигационной конференции, на которой в том числе обозначен модуль B1-81: REMOTELY OPERATED AERODROME CONTROL MANEGMENT.

<sup>3</sup> <http://www.lfv.se/en/News/Nyheter-2011/Remote-tower-operations-a-step-closer-to-realisation/>

<sup>4</sup> <http://www.airservicesaustralia.com/projects/remote-tower-technology/>

## Agenda Item2: Aerodrome operations – improving airport performance

### 2.1: Airport capacity

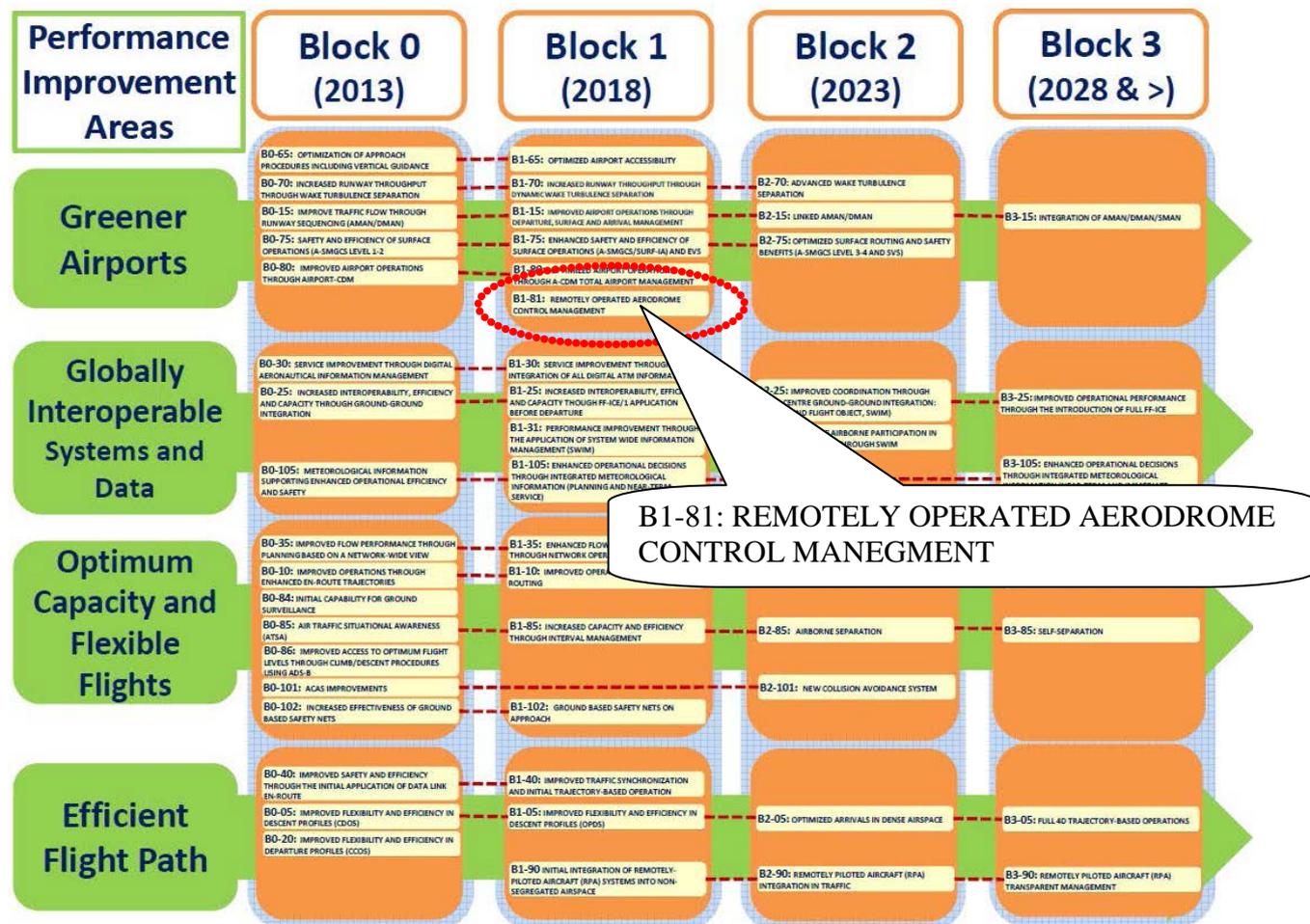


Рис. 4. Операции на аэродроме – повышение эффективности работы аэропортов (DRAFT REPORT OF THE COMMITTEE ON AGENDA ITEM 2)

Разработка положений ИКАО в отношении дистанционного обслуживания воздушного движения (AN-Conf/12-WP/4, 7/5/12) ИКАО:

- обновить дополнительные руководящие принципы, касающиеся систем наблюдения, бортовых и наземных систем связи;
- подготовить требования к использованию датчиков и технологий индикации вместо визуального наблюдения за воздушным движением при обслуживании воздушного движения;
- подготовить требования к подготовке персонала службы обслуживания воздушного движения (ОВД) и летных экипажей, выдаче свидетельств персоналу служб ОВД и соответствующим процедурам дистанционного обслуживания воздушного движения<sup>5</sup>.

Удалённое ОВД имеет ряд неоспоримых преимуществ:

- взлётно-посадочную полосу диспетчер сможет наблюдать с нескольких точек, где установлены видекамеры, в отличие от традиционного визуального контроля с диспетчерского пункта;

<sup>5</sup> <http://www.icao.int/Meetings/anconf12/Draft%20Reports/ANConfWP157.2.EN.REV.pdf>

- возможности обработки изображения – видео в инфракрасном диапазоне, распознавание образов, селекция движущихся объектов, автоматизация контроля занятости ВПП и пр. безусловно послужат повышению уровня безопасности полётов;
- стоимость инсталляции виртуальной вышки на 50–75% ниже, чем объем инвестиций, необходимых для строительства новой вышки;
- эксплуатационные затраты на содержание виртуального КДП существенно ниже, чем на содержание реальных диспетчерских пунктов;
- один виртуальный диспетчерский пункт позволит заменить несколько реальных на аэродроме или обслуживать несколько аэродромов при невысокой интенсивности полётов;
- эта технология может служить дополнительным или резервным средством на существующих традиционных диспетчерских пунктах.

Подобная технология фактически применяется в России при создании укрупнённых центров ОВД. Разница лишь в составе передаваемой информации. Сейчас в укрупнённый центр с периферийных позиций транслируется радиолокационная, радиопеленгационная и связная информация. Для удалённого ОВД дополнительно потребуются трансляция видеoinформации. Необходимо идеологически принять видеокамеру как средство наблюдения так же, как и радиолокатор.

Учитывая вышеперечисленные достоинства системы удалённого ОВД и рекомендации ICAO, не остаётся сомнений в целесообразности использования этой технологии в целях повышения безопасности воздушного движения и эффективности ЕС ОрВД России.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Руководство по требованиям к системе организации воздушного движения: Doc 9882 ICAO.
2. Одиннадцатая аэронавигационная конференция, Монреаль, 22 сентября – 3 октября 2003 г., рабочий документ МАК: AN-Conf/11-IP/38.
3. Воздушный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ.
4. TWELFTH AIR NAVIGATION CONFERENCE. DRAFT REPORT OF THE COMMITTEE ON AGENDA ITEM 2. ANConf.12.WP.157.en.docx.
5. Радиотехническое обеспечение полетов и авиационная электросвязь. Сертификационные требования: Федеральные авиационные правила: утв. приказом директора ФСБТ России от 11 августа 2000 г. № 248.

#### REMOTE SERVICE OF AIR TRAFFIC

Malyshev R.G.

In article questions of expediency of creation of systems of remote service of air traffic in Russia are considered.

**Key words:** service of air traffic, efficiency, safety, watch facilities.

#### Сведения об авторе

**Мальшев Роман Григорьевич**, 1959 г.р., окончил Куйбышевский авиационный институт им. С.П. Королёва (1982), Международный институт рынка (2008), начальник службы ЭРТОС филиала "Аэронавигация Центральной Волги" ФГУП "Госкорпорация по ОрВД", область научных интересов – экономическая эффективность аэронавигационного обслуживания воздушного движения, перспективные технологии ОВД.

УДК 504.06

## ФИЛОСОФСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ РИСКА

Т.В. НАУМОВА, О.Г. ФЕОКТИСТОВА

В статье рассматриваются философские основания становления категории «риск» в современном гражданском законодательстве. Анализируется правовое содержание некоторых видов риска, в частности, обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор), а также аспекты имущественной ответственности субъекта риска.

**Ключевые слова:** риск, форс-мажор, ущерб.

Многообразие современных представлений о риске делают данную категорию открытой для широкого множества интерпретаций и способов применения. Понятие "риск" используется во многих общественных и естественных науках, каждая из которых имеет свой предмет, свою направленность в исследовании риска использует собственные методы. Несмотря на то что понятие риска не так давно стало предметом научных исследований, оно прочно вошло в понятийные ряды многих дисциплин. Разнообразие мнений о сущности риска объясняется, в частности, многоаспектностью этого явления, недостаточным и неадекватным использованием этой важной категории в реальной практике и управленческой деятельности.

В исторической ретроспективе философское видение опасностей, риска существованию человека существенно трансформировалось. Это во многом было связано с особенностями жизненного уклада в той или иной эпохе: религиозными воззрениями, культурными ценностями, государственным устройством, определяющими характер взаимоотношений между людьми, их идеалы. То, что являлось ценностной, идейной доминантой в разные исторические периоды составляло предмет риска - всеобщее благо, достоинство и честь, предопределенность человеческого существования, возможность самореализации личности, разумность, законность, духовные и нравственные ценности. Понимание и восприятие рисков прошло ряд стадий - от их интерпретаций через призму религиозной мифологии, абсолютизации случайности как судьбы до математического выделения случайности как совокупности факторов, влияющих на человека и общество особым образом, до социологических теорий, обосновывающих механизмы принятия решений в рискованных ситуациях.

Внимание к проблемам вероятности наступления возможного события имеет длительную историю. Одним из ее первоначальных проявлений стала классическая математическая теория вероятностей; затем были разработаны ее модификации на статистическом материале, взятом из разных областей природной действительности и общественной жизни. С тех пор социальных исследователей стала привлекать возможность установить вероятность наступления неблагоприятного события для личности, группы данного общества (болезнь и смерть, потеря имущества и свободы, поражение в борьбе за власть, в войне, природная катастрофа с тяжелыми последствиями для людей - засуха, наводнение, землетрясение в населенном районе и т.д.).

Анализ, обобщение и систематизация концепций и подходов, оперирующих понятием «риск» в классических, неклассических и постнеклассических концепциях, показали, что детерминирующими характеристиками риска являются плюральность, процессуальность, комплексность, эмерджентность, стохастичность, глобальность и индивидуальность восприятия риска.

Практически всегда важнейшим фактором риска - причиной его возникновения, выступал человек с его слабостями, пороками, недостаточным совершенством. Исключение составляет период средневековья, когда Бог определял судьбу человека, оставляя его беспомощным. Индустриальная эпоха также по-своему «обезоружила» индивидуума, превратив его в функционера, не способного более глубоко задумываться над своей судьбой, отдав ее в «руки» технологиче-

скому прогрессу. Человек со своими эмоциями, переживаниями, талантами, уникальностью «отошел на второй план». Эволюция человеческого сознания и общества способствовала возникновению новых рациональностей, общественных структур, акцентируя внимание на важности следования тем или иным ценностям. Риск как социальный феномен часто в неосязаемой форме присутствовал и рассматривался скорее как негативное явление, своеобразная «плата» человечества за развитие. Поэтому можно констатировать, что риск и его границы во многом определяются той системой ценностей, которая сложилась у индивидуума к некоторому моменту жизни: человек боится потерять то, что важно для него.

Мировоззренческие основы правовой регуляции риска начали складываться в эпоху Просвещения, чему поспособствовал исторический переход от концепции детерминизма, предполагавший предопределенность всех происходящих в мире процессов, обусловленную сверхъестественным началом, к философии индетерминизма. Научную и мировоззренческую основу правовая регламентация риска приобрела только к началу XX в. благодаря развитию рационалистских подходов. Риск в контексте индетерминизма выступает как естественное свойство деятельности человека и явлений окружающего мира.

В современности распространение свободных рыночных отношений способствовало появлению новых ценностей и нового взгляда на уже существующие ценности, а также рисков. Здесь, прежде всего, нужно выделить ценности материального характера - прибыль, затраты, имеющиеся ресурсы и нематериального - имидж, положение на рынке, межсубъектные отношения. Возникновение новых ценностных ориентаций способствует появлению новых типов риска.

Риски неподвластны человеку, они больше не зависят от его смелости или небрежности. Рискам подвержены все социальные группы и категории, они разрушают основы жизни, несут в себе угрозу самоуничтожения цивилизации. Стабильное функционирование современного общества как системы анализируется с помощью большого числа разнообразных параметров, количество которых постоянно увеличивается. В настоящее время существование и функционирование современного общества все чаще и чаще описывается с помощью категорий риска, неопределенности и случайности. На рубеже веков интенсивность проявления риска нарастает, охватывая все сферы жизнедеятельности общества. Человечество сталкивается с различными рисками.

Если в середине прошлого века в обществе доминировало представление, что можно научиться регулировать соотношение пользы и вреда: производства и отходов, благ и бедствий, режимного функционирования объектов и внештатных ситуаций, военных действий и мирной жизни. В течение столетия мировая научная мысль проделала путь от изучения множества отдельных рисков и рискогенных ситуаций к пониманию того, что само общество является генератором рисков. К середине 1980-х годов изучение рисков становилось все более запутанным и хаотичным: риск-анализу явно недоставало центрального фокуса. Через разнообразие методов и подходов к анализу рисков красной нитью проходила заинтересованность социологов рискогенностью различных составляющих социальной ткани - от межличностных процессов и сетей до социальных институтов и структур, от первичных групп и символических интеракций до социальных движений и крупномасштабных организаций и систем [1, p. 711-712].

Современный мир - это сложный организм, в котором все взаимосвязано и взаимообусловлено. Генерируемые обществом последствия никуда не деваются, они накапливаются, перемещаются, трансформируются и в совокупности формируют среду жизни настоящего и будущих поколений. Это феномен инверсии риска или, как его иначе называют, эффект бумеранга. В новом обществе производство богатства неотделимо от производства рисков, при этом производство и распределение рисков приобретает главенствующее значение в жизни самого общества.

Классическая парадигма позволяет изучать корреляции между социальными фактами, выявляя те из них, которые способствуют производству рисков; неклассическая методология привнесла релятивистское понимание рисков, позволяющее учесть роль объективных и субъективных, рациональных и иррациональных, преднамеренных и непреднамеренных факторов производства рисков; постнеклассическая методология ориентирована на изучение самоорганизую-

щихся систем, предполагает отрицание линейного детерминизма и введение недетерминированной, непредсказуемой случайности.

Риск в юридическом понимании отражает присутствие факторов неопределенности в действиях лица, принимающего решение. Отсюда преимущественно отрицательное отношение к риску. Правовой аспект риска может быть связан с риском законодательных изменений, обоснованием критериев правомерности и оправданности хозяйственных и производственных решений. С точки зрения права риск может быть рассмотрен как:

- особый случай гражданской и правовой ответственности;
- компетенции, правомочия принятия решений;
- вопрос возмещения ущерба предписания обязательных санкций за невыполнение директив вышестоящих организаций;
- действия, противоречащие общественным интересам.

В некоторых источниках само право определяется через понятие риска: «...право есть не что иное, как система распределения рисков, которая изменяет и направляет стихийно складывающееся их распределение на основе естественных законов экономики» [2, с. 136].

Риск начинается там, где кончается ответственность, возмещение ущерба по договору или по иным основаниям. Ущерб неполучения прибыли или получение прибыли в размерах, меньших ожидаемых, в юридической литературе в последнее время начинает приобретать более-менее четкое определение. За некоторую долю ущерба, нанесенного рисковым решением, никто не может быть привлечен к ответственности. Поэтому с точки зрения права возникает вопрос: кого касается ущерб, за который никто не может быть привлечён к ответственности и ни от кого нельзя потребовать возмещения ущерба ни на каком законном основании. Особая неопределённость в правовом отношении имеется к недополученному доходу, так как он носит абстрактный характер. С правовой точки зрения наказуемы бесхозяйственность, некомпетентность руководителей, недостаточность знаний, если они ведут к тяжёлым последствиям. Выявить границы между риском, бесхозяйственностью и целенаправленными преступными действиями достаточно трудно, но это не означает, что за иные результаты хозяйственной деятельности нет оснований для привлечения к ответственности по статьям трудового и уголовного права. Таким образом право, с одной стороны, допускает возможность наступления рискованной ситуации, определяет пути его минимизации и оптимизирует распределение между сторонами, а с другой стороны, право само инициирует возникновение различных рискованных ситуаций, например, при заключении договора аренды, в отношениях представительства и др.

Понятие риска встречается во многих гражданско-правовых конструкциях. Не вызывает сомнений, что предпринимательская деятельность носит рискованный характер (ст. 2 ГК РФ). Риск ущерба несет собственник имущества, если ущерб наступил вследствие случайных обстоятельств, при условии, если иное не определено законом (ст. 211 ГК РФ). Страховой, банковской деятельности, обеспечению обязательств, обстоятельствам непреодолимой силы так же свойственны рискованные ситуации. О «риске последствий неведения» упоминается в ст. 19 ГК РФ, в п. 1 ст. 82, п. 1 ст. 87, п. 1 ст. 96 ГК РФ говорится о «риске убытков», в ст. 212 ГК РФ встречается «риск случайной гибели или случайного повреждения имущества», в ст. 312 ГК РФ – «риск последствий непредъявления требований», в п. 3 ст. 382 ГК РФ - «риск неблагоприятных последствий», в п. 2 ст. 451 ГК РФ – «риск изменения обстоятельств», п. 2 ст. 929 ГК РФ – «риск утраты (гибели), недостачи или повреждения имущества, риск гражданской ответственности, предпринимательский риск – риск убытков от предпринимательской деятельности», п. 2 ст. 939 ГК РФ – «риск последствий невыполнения или несвоевременного выполнения обязательств и т.д.

В ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации под профессиональным риском понимается вероятность причинения вреда здоровью в результате воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов при исполнении работником обязанностей по трудовому

договору или в иных случаях, установленных настоящим Кодексом, другими Федеральными законами [3].

Вместе с тем, до настоящего времени в современном гражданском законодательстве не разработано определение понятия «риск», в различных нормах содержание этого термина трактуется по-своему, что затрудняет выяснение истинных последствий рискованных обстоятельств и субъекта, на которого они ложатся бременем.

С позиций права получили обоснование некоторые виды рисков. Например, обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор) в гражданском праве - возникновение чрезвычайных и неотвратимых обстоятельств, результатом которых является невыполнение условий договора. В общем виде форс-мажор можно разделить на непреодолимую силу и юридический форс-мажор.

Непреодолимой силой, согласно п. 3 ст. 401 ГК РФ, признается чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство. Если произошедшее событие соответствует этим признакам, то можно говорить о действии непреодолимой силы.

К непреодолимой силе в законодательстве и договорной практике относят стихийные бедствия (землетрясения, наводнения) или иные обстоятельства, которые невозможно предусмотреть или предотвратить (либо возможно предусмотреть, но невозможно предотвратить) при современном уровне знаний и возможностей. К юридическому форс-мажору относятся решения высших государственных органов (запрет импорта или экспорта, валютные ограничения и др.), забастовки, революции и т.п. Во всех гражданско-правовых системах непреодолимая сила является обстоятельством, освобождающим от ответственности. Так как наступление форс-мажорных обстоятельств не зависит от людей, то в случае наступления данных обстоятельств, стороны освобождаются от ответственности в соответствии со ст. 79 Конвенции ООН.

К перечисленным обстоятельствам следует относить также кражи и хищения грузов при перевозке. Правда, это обстоятельство не всегда признается форс-мажорным. Кражи и хищения грузов в ряде случаев признаются частью рисков по поставке товаров. Ответственность за похищенный товар возлагается на сторону, в обязанности которой входят обязанности поставки товара, так как эта сторона должна была обеспечить охрану.

Большой вопрос вызывает обстоятельство юридического форс-мажора – забастовка персонала. Данный аспект актуален в гражданской авиации. Забастовку персонала можно организовать, но затраты на забастовку и ее нормативное подтверждение будут огромны. В данном случае забастовку нельзя рассматривать как непреодолимую силу, освобождающую от ответственности.

Бывают ситуации, когда сотрудники оказываются в вынужденной изоляции. Например, по причине тумана, плохих метеоусловий в аэропорту задерживается большое количество туристов. Рейсы задерживаются, и люди не выходят на работу вовремя. Сотрудник не вышел на работу по причине форс-мажора, следовательно, работодатель не может это расценивать как прогул.

К непреодолимой силе относится извержение вулкана. Извержение исландского вулкана Эйяфьятлайокудль в 2010 году вызвало мощнейший коллапс рынка авиаперевозок. С апреля 2010 года, по решению Европейской организации по обеспечению безопасности полетов «Евроконтроль» были запрещены полеты в воздушном пространстве стран Евросоюза. За время запрета было отменено более 100 тыс. авиарейсов. Миллионы авиапассажиров не смогли воспользоваться авиарейсами и вынуждены были провести время в аэропортах. Авиакомпании понесли большие прямые убытки. Помимо этого они выплачивали компенсацию пассажирам несостоявшихся рейсов за причиненные неудобства.

Россия, как и все европейские государства, является участницей основополагающих международно-правовых договоров в сфере авиационного права, в частности, Конвенции о международной гражданской авиации 1944 года (ратифицирована в 1992 году), Конвенции об унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 года (ратифицирована в 2009 году, Монреальская конвенция), а также многих международных соглашений о воздушном сообщении. Положения Монреальской конвенции при этом применяются только к международной воздушной перевозке. На территории Евросоюза также применяется Регламент Евро-

пейского Парламента и Совета ЕС «Об установлении общих прав на компенсацию и содействие пассажирам в случае отказа в посадке, отмены или продолжительной задержки авиарейса и об отмене Регламента № 295/91» № 261/2004 от 11 февраля 2004 года. В соответствии с этими документами авиакомпания освобождается от ответственности, если задержка или отмена рейса вызвана форс-мажорными обстоятельствами. Но, авиакомпания должна доказывать наличие форс-мажора, что очень не просто. Если авиапассажир решит подавать иск, то надлежащим ответчиком будет авиакомпания, а не аэропорт или туроператор [4].

В настоящее время Министерство транспорта России разрабатывает инструкции на случай появления форс-мажорных ситуаций. Так, Минтранс издал указ, обязывающий все аэропорты иметь 30% автономного энергообеспечения.

Также, Минтранс намерен запретить российским авиакомпаниям, базирующимся не в Москве, выполнять чартерные рейсы из столицы. Как правило, у региональных авиакомпаний небольшой парк самолетов и во время ЧП могут возникнуть проблемы с перевозкой пассажиров.

В ситуации форс-мажора бремя риска не ложится на определенный законом субъект, правовое содержание риска выходит за рамки имущественной ответственности, влекущей взыскание убытков. На субъект риска негативные имущественные последствия не возлагаются, поскольку претерпевание соответствующих последствий не только не связано с противоправностью его поведения, но и не обусловлено его действиями вообще.

Риск как юридическое явление характеризует деятельность, осуществляемую в рамках правового поля. Поскольку успешная рискованная деятельность не требует правовой оценки, то юридический смысл риск приобретает при наступлении негативных последствий. Субъект привлекает к себе внимание юрисдикционных органов при нанесении вреда в результате соответствующей деятельности. Немаловажным аспектом является прогнозируемость подобных последствий, поскольку если лицо опасалось наступления одних неблагоприятных последствий, а наступили иные, то такая ситуация не может быть отнесена к рискованной. Риск не связан с противоправным поведением, поскольку субъект, действуя в своих интересах и рискуя своим имуществом, ставит под угрозу свои частные интересы. При этом, наряду с реальной возможностью добиться успеха, сохраняется вероятность негативного результата. Поведение, осуществляемое для достижения противоправных целей или при использовании незаконных средств, не должно характеризоваться с помощью категории «риск».

## ЛИТЕРАТУРА

1. Short J.F., Jr. The Social Fabric of Risk: Towards the Social Transformation of Risk Analysis // American Sociological Review, 1984.
2. Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. - 1999. - № 1.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. закон РФ от 30 дек. 2001 г. №197-ФЗ // Собр. законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 3.
4. <http://www.cpk.ua/> -электронный ресурс (дата обращения 10.04.2013 г.).

## THE PHILOSOPHICAL BACKGROUND OF LEGAL REGULATION OF RISK

Naumova T.V., Feoktistova O.G.

The article examines the philosophical bases for the formation of the category of «risk» in the modern civil law. Legal maintenance of some types of risk, in particular, the circumstances of insuperable force (force-majeure), as well as aspects of property responsibility of the subject of the risk.

**Key words:** risk, force-majeure, damage.

**Сведения об авторах**

**Наумова Татьяна Владимировна**, окончила МИИ ГА (1988), кандидат философских наук, доцент, автор свыше 60 научных работ, область научных интересов - экологические аспекты проблемы безопасности, методология исследования экологических рисков.

**Феоктистова Оксана Геннадьевна**, окончила МИИГА (1988), доктор технических наук, профессор кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности, академик Академии авиации и воздухоплавания, автор более 100 научных работ, область научных интересов – инженерная экология, экологическая безопасность технологических процессов ремонта АТ, математическое моделирование в экологии, экологические последствия аварий (катастроф).

УДК 347.822.5: 656.7

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

О.О. ЧЕРНАЯ

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Юрьевым С.С.**

Статья посвящена источникам метеорологического обслуживания гражданской авиации. Приведена иерархическая система нормативных правовых актов Российской Федерации. Дается краткий анализ нормативных правовых актов, в которых имеются нормы, касающиеся отношений по авиаметеообеспечению.

**Ключевые слова:** источник права, метеорологическое обслуживание гражданской авиации, “дефектный” нормативный правовой акт.

Метеорологическое обеспечение является одним из важнейших элементов безопасной деятельности авиации и выполнения ее общественно полезных функций.

Процессы, происходящие в атмосфере, являются предметом специальной науки – метеорологии. Как пишет В.Е. Солынина, в летописях, дошедших до наших дней из Древнего Египта, Вавилона, Индии, Китая, Древней Руси, Южной Америки, основными были записи о погоде, а первая книга об атмосферных явлениях написана древнегреческим мыслителем Аристотелем под названием «Метеорология». Существенный рывок произошел в XVII-XVIII вв. в Европе, когда изобретенные метеорологические приборы (термометры, гигрометры, барометры, флюгеры), а также ряд открытых законов физики дали начало экспериментальной науке, измерению физических параметров атмосферы и заложили основу для гидродинамических расчетов, применяемых в современной метеорологии. Служба погоды в России была организована в Главной физической лаборатории в Санкт-Петербурге, где 1 января 1872 г. выпустили первый бюллетень погоды; издавались бюллетени в рукописном виде и содержали обзор погоды за прошедшие сутки и данные наблюдений 26 русских и двух иностранных метеорологических станций.<sup>1</sup>

В.Е. Солынина отмечает, что авиационная метеорология возникла с появлением самолетов, это «прикладная отрасль метеорологии, изучающая влияние метеорологических величин и атмосферных явлений на авиационную технику и деятельность авиации и разрабатывающая теоретические основы метеорологического обеспечения полетов. Главной задачей авиационной метеорологии является разработка вопросов обеспечения безопасности полетов, регулярности движения воздушных судов и эффективного применения авиационной техники в различных условиях погоды».<sup>2</sup>

Фактор влияния погодных условий на отношения, возникающие в связи с полетами воздушных судов, был предметом внимания ученых с самого начала исследования правовых проблем воздухоплавания.

Говоря о перспективах применения авиации начала XX в., отечественный исследователь К.Е. Вейгелин отмечал: «Имея в виду, что при всех своих успехах современные воздушные суда и экипажи все-таки еще дети, только что начавшие ходить, нельзя ожидать применения их в жизни повсеместно. Дороговизна, недостаточная выработанность технических деталей, - следствием чего являются частые аварии, - сильная зависимость от состояния погоды, - вот причины, по которым к современным средствам воздушного передвижения возможно прибегать (кроме спорта) лишь в тех случаях, когда такой способ является единственно возможным для выполнения требуемой задачи, когда для этого вообще не приходится стесняться материальными затратами»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Солынина В.Е. Краткий курс авиационной метеорологии: учеб. пособие. - М.: Авиабизнес, 2010. - С. 4-6.

<sup>2</sup> Солынина В.Е. Указ. соч. - С. 6.

<sup>3</sup> Вейгелин К.Е. Завоевание воздушного океана. История и современное состояние воздухоплавания. - СПб.: 1912. - С. 121.

Видимо, не случайно данный аспект исследовался прежде всего применительно к вопросам ответственности за ущерб. Например, в первой посвященной правовым проблемам воздухоплавания отечественной работе В.А. Гольденберга «Воздухоплавание и право», вышедшей в Санкт-Петербурге в 1909 г., автор, рассуждая о непреодолимой силе как основании устранения ответственности воздухоплователя, отмечал, что «если исходить из толкования понятия непреодолимой силы из так называемой объективной (Экснеровской) теории (согласно коей непреодолимой силой может считаться лишь такое событие, которое возникло вне круга деятельности данного перевозочного предприятия), то сильный ветер или буря очевидно не могут быть подведены под понятие непреодолимой силы в воздушной навигации»<sup>4</sup>.

В современных условиях целью метеорологического обслуживания гражданской авиации является обеспечение безопасности, регулярности и эффективности полетов путем предоставления экипажам воздушных судов, органам управления воздушным движением и другим органам, связанным с планированием и обеспечением полетов, метеорологической информации, необходимой для выполнения их функций.

Предоставляемая информация включает в себя результаты наблюдений и сводки фактического состояния погоды на аэродромах и прогнозы; она представляется в аэродромных метеорологических органах и соответствующим образом направляется авиационным пользователям, включая эксплуатантов, членов летного экипажа, органы обслуживания воздушного движения (ОВД), службы поиска и спасания (SAR), администрацию аэропортов и других пользователей, связанных с осуществлением или развитием международной аэронавигации.

Метеорологическая информация, предназначенная для авиационных потребителей, должна быть своевременной, максимально краткой и легко интерпретируемой.

Непосредственное метеорологическое обеспечение гражданской авиации осуществляется аэродромными метеорологическими органами, ответственными за предоставление авиационным потребителям сводок погоды, прогнозов, данных аэрологических и радиолокационных наблюдений, спутниковых и других данных в объемах, согласованных с потребителями.

К аэродромным метеорологическим органам относятся авиаметеорологические центры (АМЦ), авиаметеорологические станции с синоптической частью (АМСГ I, II и III разрядов), авиаметеорологические станции без синоптической части (АМСГ IV разряда) и оперативные группы (ОГ). При выполнении своих функций аэродромные метеорологические органы используют информацию, получаемую от других метеорологических органов, включая авиационные прогностические карты погоды зональных авиаметеорологических центров (ЗАМЦ), Главного авиаметеорологического центра (ГАМЦ), Регионального центра зональных прогнозов (РЦЗП) Москва, а также данные зарубежных метеорологических органов и банков оперативных метеорологических данных. Технологическая и техническая обеспеченность авиационных метеорологических органов не соответствует в полной мере необходимому уровню автоматизации, предъявляемому к аэродромному оборудованию и средствам сопряжения с системами управления воздушным движением, что в значительной степени влияет на качество метеорологического обеспечения полетов, и эта ситуация, к сожалению, с каждым годом усугубляется.

Правовое регулирование деятельности по метеорологическому обеспечению гражданской авиации в Российской Федерации осуществляется международными договорами, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. С точки зрения теории, эти акты относятся к источникам права. Отечественный ученый, академик РАН Д.А. Керимов отмечает: «Регулировать – значит устанавливать границы, пределы, масштабы поведения людей, вносить в общественные отношения стабильность, систему, порядок и тем самым направлять их в опре-

---

<sup>4</sup> Гольденберг В.А. Воздухоплавание и право. - СПб.: Правда, 1909. - С.35.

деленное русло. А таким качеством обладают именно нормы права, которые применяют равную меру, одинаковый масштаб к различным людям»<sup>5</sup>.

Вопрос, касающийся источников права, является фундаментальным в процессе познания институтов права и во все времена привлекал повышенное внимание теоретиков. Как замечает С.С. Алексеев, источники права – это «исходящие от государства или признаваемые им официально-документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения. Источники права, следовательно, представляют собой единственное «место пребывания» юридических норм, резервуар, в котором юридические нормы только и находятся и откуда мы их «черпаем» (отсюда и название – «источники»)»<sup>6</sup>.

Понятие «источник права» существует много веков. Столетиями его толкуют и применяют правоведы всех стран. Источником права признают форму выражения государственной воли, форму, в которой содержится правовое решение государства и с помощью которой право обретает свои неотъемлемые черты и признаки, в частности, общеобязательность и общеизвестность.

Советский ученый Н.Г. Александров считал, что «источник права - нормотворческая деятельность государства, выражающая политику господствующего класса, основанную на материальных условиях жизни данного класса. Источник права - вид деятельности государства, заключающейся в установлении юридических норм или в признании юридическими иных социальных норм»<sup>7</sup>.

Как отмечает российский ученый С.В. Бошно, «источник права имеется всегда, раз право закрепляет все новые и новые отношения. В таком понимании термина «источник» его можно заменить словом «основание» права. В указанном смысле источниками права являются «моно-нормы» первобытного общества, мораль, нравственность, обычай, ритуал, табу, миф и другие формы общественного регулирования. Можно говорить, что любое сложившееся правило поведения и есть источник, могущий дать право ... Источник права - это не само право, а его предшественники, факторы, идеи, отношения, условия, ресурсы, определяющие возникновение соответствующих форм права»<sup>8</sup>.

Известный правовед М.Н. Марченко пишет: «Сравнивая между собой романо-германскую правовую семью и правовую семью общего и обычного права, известный французский юрист-теоретик права Р. Давид отмечает, что если в странах романо-германской правовой семьи «стремятся найти справедливые юридические решения, используя правовую технику, в основе которой находится Закон», т.е. в системе правовых регулятивных средств выделяются прежде всего акты высших законодательных органов – парламентов, то в странах относящихся к семье общего права, «стремятся к тому же результату, основываясь в первую очередь на судебных решениях». Прецеденты, судебные решения как источник права и регулятивные средства осуществления политической власти выступают при этом на первый план»<sup>9</sup>.

В любой правовой системе, как указывает член-корреспондент РАН Г.В. Мальцев, «мы находим иерархизированный комплекс источников права, юридических форм, но из опыта известно, что отношение к ним со стороны юристов и судей неодинаково: одним формам они отдают предпочтение перед другими, отдельным источникам и вытекающим из них нормам придают высший статус. Что заставляет их это делать? ... иерархия юридических норм в принципе воспроизводит и повторяет иерархию правовых форм или источников права»<sup>10</sup>.

Существуют три основных вида источников права:

<sup>5</sup> Керимов Д.А. Методология права // Предмет, функции, проблемы философии права. - М.: Аванта+, 2000. - С. 371.

<sup>6</sup> Алексеев С.С. Право // Азбука // Теория // Философия // Опыт комплексного исследования. - М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА - М, 1998. - С. 98.

<sup>7</sup> Александров Н.Г. Понятие источника права. - М., 1946. - С. 15.

<sup>8</sup> Бошно С.В. Формы российского права. - М.: Право и закон, 2004. - С. 45.

<sup>9</sup> Марченко М.Н. Источники права. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - С. 6.

<sup>10</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. - М.: Норма, 2007. - С. 626.

1. Нормативные юридические акты - официальные документы, содержащие юридические нормы (а также положения, отменяющие и изменяющие действующие нормы). Г.В. Мальцев отмечает, что «человечество не выработало более успешной и совершенной правовой формы, чем закон. Это не значит, что он абсолютно идеален, что его возможности беспредельны, что верховенство закона есть ключ к решению всех юридических проблем. Будучи общим предписанием, он все же не в состоянии предусмотреть всего разнообразия отдельных случаев в регулируемой сфере и нуждается в поддержке со стороны других форм (источников) права. Совершенство закона заключается в том, что он лучше других правовых форм (обычаев, прецедентов и т.д.) обеспечивает стабильность, гарантированную безопасность, надежность положения человека в обществе, является для него наиболее прочной основой программирования своей деятельности, устройства собственной судьбы»<sup>11</sup>.

2. Санкционированные обычаи - вошедшие в привычку правила, которым государство придало общеобязательное значение, и соблюдение которых оно гарантирует своей принудительной силой.

3. Судебный или административный прецедент - судебное или административное решение по конкретному юридическому делу, которому придается общеобязательное юридическое значение. Этот источник права присущ англосаксонским правовым системам, таким, как Великобритания, США, право которых во многом имеет прецедентный характер, основано на «праве судей».

Среди других источников права необходимо выделить нормативный договор - соглашение двух или более субъектов, содержащее общеобязательные, юридические нормы. По своим основным юридическим особенностям нормативный договор относится к нормативным юридическим актам.

В России общепризнанным источником права является нормативный правовой акт. Роль судебного прецедента, роль которого в юридической практике весьма велика, отрицается, равно как и обычая, хотя исключения имеются. В самом общем виде иерархическую систему нормативных правовых актов Российской Федерации можно представить (не имея в виду международные договоры) следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) федеральные конституционные и федеральные законы Российской Федерации;
- 3) указы Президента Российской Федерации;
- 4) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- 5) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Следует отметить, что в некоторых федеральных законах содержатся прямые нормы, касающиеся отношений по авиаметеообеспечению. Например, согласно п. 1 ст. 69 «Обеспечение полетов воздушных судов» Воздушного кодекса Российской Федерации, предоставление метеорологической информации, являющееся частью аэронавигационного обслуживания, осуществляется на всех этапах полета воздушного судна.

Важную роль играют акты Правительства Российской Федерации. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 сентября 2008 г. № 652 утверждена Федеральная целевая программа «Модернизация единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 гг.)». Названной программой определено, что мероприятия по направлению «Развитие метеорологического обеспечения аэронавигации» позволят повысить качество и оперативность метеорологического обеспечения аэронавигации, что, в свою очередь, увеличит пропускную способность и эффективность использования воздушного пространства Российской Федерации и обеспечит безопасность полетов авиации в метеорологическом отношении. Выгодоприобретателями в результате реализации мероприятий по этому

---

<sup>11</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. - М.: Норма, 2007. - С. 629.

направлению станут авиакомпании-перевозчики, российские аэропорты, подразделения метеорологического обеспечения аэронавигации, пассажиры и владельцы грузов, пользующиеся услугами авиаперевозчиков.

Весьма важным является установление Правительством Российской Федерации компетенции соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В частности, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, метеорологического обслуживания гражданской и экспериментальной авиации.

Существенное значение имеют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особенность их состоит в том, что министерства и ведомства могут издавать акты в случаях и пределах, предусмотренных законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. Акты, затрагивающие права, свободы и иные законные интересы граждан, а также любые межведомственные акты подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальной публикации, в ином случае они не влекут правовых последствий.

Небезынтересен и важен в практическом плане вопрос о так называемых «дефектных» актах. К таковым можно отнести любые акты, не являющиеся нормативно-правовыми с формально-юридической точки зрения, но являющиеся таковыми в силу их фактического применения для регулирования соответствующих общественных отношений. Например, как справедливо замечает О.М. Зуев, «нормативные правовые акты, признанные неконституционными, недействующими, утрачивают юридическую силу, однако еще имеют место случаи, когда такие дефектные незаконные акты продолжают применяться»<sup>12</sup>. Однако продолжают действовать и различные «письма», «временные инструкции», «наставления», изданные в разное время и не прошедшие ни государственной регистрации, ни официальной публикации. При этом юридически дефектные нормативные правовые акты следует, по мнению О.М. Зуева, рассматривать «не только как специфичную разновидность источников права, но и как определенное средство регулирования общественных отношений, недооценка которого может привести к серьезным негативным последствиям»<sup>13</sup>.

Это суждение в полной мере относится к авиаметеообеспечению. Так, Наставление по метеорологическому обеспечению гражданской авиации (НМО ГА-95) не зарегистрировано Минюстом России и в официальных изданиях не публиковалось, однако фактически применяется. Более того, в НМО ГА-95 определяется, что все нормативные правовые акты, издаваемые в области метеорологического обеспечения гражданской авиации, являются обязательными для всех специалистов Росгидромета и гражданской авиации в части, их касающейся, а данное Наставление является основным документом, определяющим организацию метеорологического обеспечения гражданской авиации.

Очевидна необходимость ревизии такого рода документов, издание новых актов, отражающих достигнутый уровень метеообеспечения и требований юридико-технического характера.

Следует отметить, что особую группу источников правового регулирования деятельности по метеорологическому обеспечению гражданской авиации образуют **международные договоры Российской Федерации**, в частности, акты специализированных международных организаций.

Первый многосторонний международный договор в области авиации был заключен 13 октября 1919 г., когда в Париже была подписана Конвенция Лиги Наций, которая регулиро-

---

<sup>12</sup> Зуев О.М. Юридически дефектные нормативные правовые акты в системе источников права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М.; 2011. - С. 3.

<sup>13</sup> Зуев О.М. Указ. соч. - С. 5.

вала вопросы воздушных сообщений и представляла собой обширный сборник постановлений, насчитывающий до 173 отдельных статей. Конвенция состоит из двух частей: сама Конвенция и технические приложения к ней. Что примечательно, впервые встречается упоминание о метеорологическом обеспечении авиации, чему и посвящено Приложение G («О собирании и рассылке метеорологических сведений») этой Конвенции Лиги Наций. Однако СССР не являлся участником Конвенции.

В декабре 1944 г. заключена Конвенция о международной гражданской авиации и создана Международная организация гражданской авиации (ИКАО), а в октябре 1947 г. - Конвенция Всемирной метеорологической организации (ВМО). Существенно, что согласно ст. 2 целями Конвенции ВМО является, в частности, содействие применению метеорологии в авиации. Издаваемые ИКАО и ВМО документы имеют важное значение для правового регулирования предоставления авиационной метеорологической информации.

Важно при этом, что в соответствии со Стратегией деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата), утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 1458-р, предусматривается переработка и развитие нормативных правовых актов в области метеорологического обеспечения аэронавигации, которые в максимальной степени должны соответствовать международным стандартам и рекомендуемой практике международных организаций.

## NORMATIVE AND LEGAL SOURCES OF THE METEOROLOGICAL SERVICES OF THE CIVIL AVIATION

**Chyornaya O.O.**

The article is devoted to sources of meteorological services of the civil aviation. It shows a hierarchical system of normative legal acts of the Russian Federation. The brief analysis the regulations, which have rules on relations in air meteorological security.

**Key words:** source of law, meteorological service of the civil aviation, "defective" legal act.

### Сведения об авторе

**Чёрная Ольга Олеговна**, окончила Национальный институт бизнеса (2010), аспирантка Российской академии, область научных интересов - метеорологическое обеспечение гражданской авиации, правовое регулирование государственных услуг.

УДК 347.2:329

## ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ОБРАЗОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

В.Н. ШЕЛОМЕНЦЕВ

В соответствии с конституционным правом зарубежных стран, граждане, а иногда и лица, не являющиеся гражданами государства, имеют право на объединение, они создают различные виды объединений: общественные организации, массовые движения. Чаще всего, это движения неполитические, но в современных условиях многие из них неотделимы от политики, в том числе международной, ее активными участниками становятся неправительственные организации.

**Ключевые слова:** правовая база, способы формирования, неправительственные организации, международные отношения, консультативные услуги, межправительственное соглашение, международное право, общественные объединения, общественные организации, ООН.

На рубеже третьего тысячелетия человечество вступило в такую стадию развития, когда государства осознанно отказываются от монополии единственных субъектов международных отношений. В странах западной демократии составной частью общества выступает система общественных объединений, некоммерческих негосударственных организаций. Чаще всего, эти организации и движения неполитические, но в современных условиях многие из них неотделимы от политики, в том числе международной. Ее активными участниками становятся неправительственные организации (НПО). Активность НПО, устойчивая тенденция к увеличению их числа - характерная черта нынешнего исторического этапа. Если для XIX в. было характерно увеличение числа национальных государств, то для конца XX столетия и начала XXI в. более характерна активизация НПО. Этот процесс получил название «революции ассоциаций».

В системе современных международных отношений роль общественных объединений неуклонно возрастает, все более обширные и значимые сферы деятельности переходят под их влияние. Данные организации поднимают все новые вопросы и проблемы, которые затем рассматривает Организация Объединенных Наций, они предоставляют ей консультативные услуги экспертов, выступают в качестве нового механизма в противовес государственной власти в делах демократизации общества, защиты прав человека, способствуя широкому участию масс в мировом процессе и плюрализму в обществе.

По мере того, как все более выявлялись позитивные качества общественных объединений и их возможности дополнять деятельность ООН, они становятся незаменимыми партнерами не только и рамках операций по оказанию чрезвычайной помощи, но и в области общественной информации и информационно-пропагандистской деятельности.

В соответствии с нормами международного права, словосочетание «неправительственные организации» употребляется, по отношению к организациям, действующим на национальном, субрегиональном, региональном или международном уровнях. Основным смыслом содержится в слове «неправительственная», являющемся альтернативой понятию «правительственная». Таким образом, подчеркивается независимость этих организаций от правительств, а также их тесная связь с такими категориями, как широкие массы, власть народа.

Неправительственные организации выступают зримым выражением того, что вкладывается в понятие «гражданское общество», т.е. являются сферой, в которой социальные движения формируются в зависимости от целей, круга участников и тематических интересов. В исследованиях, проведенных в рамках Римского клуба, неправительственные организации получили название «босоногая революция» или «народная сила». В результате исследований ООН, а также Союза международных ассоциаций установлено, что с 1875 г. по настоящее время в мире было зарегистрировано более 35 тыс. неправительственных организаций. Существовая в раз-

личных организационно-правовых формах, они имели различный правовой статус: ассоциаций, обществ, фондов, союзов, комитетов, клубов, лиг, конференций.

В соответствии с Уставом ООН не определяется рейтинг и положение неправительственной организации, нет описания, на каком уровне она функционирует. Это входит в круг полномочий Экономического и Социального Совета ООН, который и призван проводить консультативные мероприятия с неправительственными организациями по вопросам, входящим в его компетенцию.

Согласно резолюции ЭКОСОС 3 (II) 1946 г. всякая международная организация, не учрежденная на основании межправительственного соглашения, рассматривается как международная неправительственная. В соответствии с резолюцией ЭКОСОС 288 В (X) 1950 г. термин «неправительственная» подразумевает «любую международную организацию, не учрежденную на основании межправительственного соглашения». Кроме того, резолюции ЭКОСОС 1950 г. внесли ряд поправок и уточнений, четко выделяя международные неправительственные организации, под которыми понимаются организации, имеющие отделения, по крайней мере, в трех странах. При наличии отделений в двух странах - это уже двусторонние неправительственные организации, являющиеся институтом международного неправительственного общения.

Российские юристы, специалисты в области международного права дают различные толкования понятию «неправительственная организация». Так К. Кольяр в работе «Международные организации» даёт следующее определение: «Организации, иногда сокращенно именуемые НПО, по своей природе являются частными организациями, ибо объединяют частных лиц, иногда даже государственных деятелей, но не государства»<sup>1</sup>.

Однако в России предпочтение отдается словосочетаниям «общественные объединения» и «общественные организации». Вопрос о переходе на международную терминологию впервые был поставлен отечественным исследователем международных организаций В. Морозовым, который считал, что определение «неправительственная организация» является более четким и содержит меньше поводов для противоречивых толкований, чем понятие «общественная организация».

Многие российские авторы не считают необходимым проводить существенные различия между этими определениями, так Т. Матвеева дает следующее развернутое определение: «Международные неправительственные организации - это форма осуществляемого на постоянной основе многостороннего международного сотрудничества общественности в различных сферах деятельности. Такие объединения обычно формируются на основе общности или сходства идейно-политических, социально-экономических, профессиональных, мировоззренческих и других целей и интересов тех или иных общественных слоев, групп либо отдельных лиц, по меньшей мере, в трех странах».

Неправительственные организации строят свои отношения с другими организациями на основе норм международного права. Правовая основа их взаимодействия с ООН закреплена в ст. 71 Устава последней, которая гласит: «Экономический Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультаций с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае необходимости, с национальными организациями после консультаций с заинтересованным Членом Организации».

Возрастает вклад неправительственных организаций в разработку принципов и норм современного международного права. ООН все больше использует потенциал неправительственных организаций для решения международных проблем. При этом она основывается на историческом опыте, а этот опыт подтверждает, что международные нормы становятся эффективными, если в них широко учитываются интересы масс и каждого индивида. Именно такие интересы в состоянии представлять неправительственные организации. Они формулируют в своих документах международно-правовые положения, выражающие интересы международной общественности и носящие по своей сути доктринальный характер. Их требования и предложения находят отражение в международно-правовых актах, учитываются при выработке

важных межправительственных соглашений. Неправительственные организации также оказывают косвенное влияние на правительства в тех областях деятельности, где они устанавливают международные стандарты, методы и модели, на основе которых определяется ответственность государств.

Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала ЭКОСОС привлекать к своей работе неправительственные организации с целью получения авторитетной информации и заключений по вопросам проводимых консультативных мероприятий. Рекомендовано также обеспечить неправительственным организациям, представляющим крупные общественные течения, возможность высказывать свои взгляды.

В рамках Совета Европы разработана Конвенция «О признании статуса юридического лица за международными негосударственными организациями», вступившая в силу с 1 января 1991 г. Она создаст благоприятные условия для функционирования некоммерческих организаций, распространяющих свою деятельность на территорию более чем одного государства.

Учитывая организационно-правовую структуру неправительственных организаций, российское направление международного права не признает эти организации своими субъектами, однако они вполне могут выступать в качестве полноправных субъектов международно-правовых отношений.

Состав неправительственных организаций формируется на основе как коллективного, так и индивидуального членства, включая в себя как национальные организации, так и отдельных лиц. В этом отношении НПО делятся на два типа: состоящих из физических лиц и объединяющих национальные неправительственные организации. Помимо этого, существует членство в Межпарламентском союзе; членами этой организации являются национальные парламентские группы. Принято считать Межпарламентский союз полуофициальной международной ассоциацией, участвующие в ее работе представители парламентских групп выступают не от имени национальных групп или парламентов, а от себя лично. Каких-либо специальных международно-правовых актов, регулирующих деятельность неправительственных организаций, не существует; некоторые правовые отношения этих организаций регулируются внутренним законодательством отдельных государств, как правило, по аналогии с правовым положением национальных неправительственных институтов.

Основная функция неправительственных организаций заключается в установлении связей между государствами и негосударственными сегментами. В этом случае неправительственные организации выступают в качестве неполитических образований и способны действовать как на национальном, так и на международном уровне. Такая возможность основывается на все возрастающем доверии между правительствами и неправительственными организациями. Одним из факторов, способствующих установлению доверия, является то, что многие неправительственные организации проходят национальную регистрацию своих учредительных актов, в которых изложены их цели и задачи.

Бюджеты неправительственных организаций формируются, как правило, из взносов национальных объединений, отдельных лиц, фондов, частных пожертвований, иногда и взносов правительств. Большинство организаций имеет постоянную шкалу финансовых поступлений, утверждаемых и пересматриваемых в случаях необходимости их представительными органами. Бюджеты неправительственных организаций открыто обсуждаются и публикуются в печати. Что касается доходов, то ряду организаций существенные поступления обеспечивает издательская деятельность.

В целом реальная активность неправительственных организаций имеет два направления. Одно, неформальное - выработка и пропаганда новых норм международного нрава как первичная реакция на настоятельные потребности мирового развития. Другое - оказание давления в самых различных формах на правительства, с тем чтобы государства соблюдали принятые обязательства по международному праву. Все это составляет содержание деятельности многих не-

правительственных организаций с целью укрепления процесса демократизации и решения международных проблем.

Генеральный Секретарь ООН (в 1992 – 1996 гг.) Бутрос Гали в докладе, посвященном 50-летию ООН, отмечал: «Одним из основных направлений в работе Организации Объединенных Наций становится поддержка процесса демократизации... Один из путей - предоставление негосударственным субъектам, таким как региональные организации, неправительственные организации, парламентарии, представители научных и деловых кругов и средства массовой информации, возможности излагать свои взгляды на форумах Организации Объединенных Наций».

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации принята на референдуме 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных законами РФ от 30 декабря 2008 г. №6 - ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7 - ФКЗ.
2. Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международное гуманитарное право в документах. - М.: Статут, 2010.
3. Конвенция о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 г. // Международное гуманитарное право в документах. - М.: Статут, 2010.
4. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Международное гуманитарное право в документах. - М.: Статут, 2010.
5. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Ведомости ВС СССР. – 1969. - № 25. - Ст. 219.
6. Гражданский кодекс РФ. - Ч. I от 30 ноября 1994 г., № 52 - ФЗ (с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ). - М.: Статут, 2013.
7. Об общественных объединениях: Федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (с изменениями, дополнениями от 22 июля 2012 г. № 121 - ФЗ). - М.: Статут, 2012.

#### THE LEGAL METHODS OF FORMING AND ACTIVITIES OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

**Shelomenzev V.N.**

In accordance with the constitutional law of foreign countries, citizens, and sometimes persons who are not citizens of a state have the right to organize; they create different types of organizations: public organizations, mass movements. Most often, it is non-political movement, but in the current climate, many of them cannot be separated from politics, including international, its active members are non-governmental organizations.

**Key words:** Framework, methods of formation, non-governmental organizations, international relations, advisory services, intergovernmental agreement, international law, civil society, NGOs and the UN.

#### Сведения об авторе

**Шеломенцев Виталий Николаевич**, 1957 г.р., окончил Российскую академию государственной службы при Президенте РФ (1996), доктор юридических наук, профессор, почетный работник водного транспорта, директор юридического института МГАВТ, автор более 80 работ, область научных интересов - конституционное право.

УДК 336.225.3

## ОТБОР НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫЕЗДНЫХ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК

А.С. БОРЗОВА

**Статья представлена доктором экономических наук Афанасьевым В.Г.**

В публикации определены критерии для отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок. Всего таких критериев двенадцать. Все они подробно рассмотрены в данной статье.

**Ключевые слова:** выездная налоговая проверка, отбор налогоплательщиков, критерии, налоговая нагрузка, расходы, доходы, прибыль, вычеты, заработная плата.

Отбор налогоплательщиков для проведения выездных проверок, налоговым законодательством не установлен.

Однако в соответствии с приказом ФНС от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении концепции системы планирования выездных налоговых проверок» утверждены Общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемые налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Эти Критерии представляют собой показатели деятельности, по которым на взгляд налоговых органов, налогоплательщик попадает в зону риска совершения налогового правонарушения.

Существует 12 таких Критериев. Рассмотрим их более детально.

### **1. Налоговая нагрузка у данного налогоплательщика ниже ее среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виду экономической деятельности)**

Налоговая нагрузка рассчитывается как соотношение суммы уплаченных налогов по данным отчетности налоговых органов и оборота (выручки) организаций по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата). Здесь необходимо учесть, что выручку нужно брать по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности за минусом НДС и акцизов. Это связано с тем, что органы статистики определяют выручку организаций на основе данных подаваемой ими бухгалтерской (финансовой) отчетности. А в отчете о прибылях и убытках выручка отражается за вычетом НДС и акцизов.

### **2. Отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов**

Осуществление организацией финансово-хозяйственной деятельности с убытком в течение двух и более календарных лет.

Убыток выявляется на основании соответствующих налоговых деклараций и отчетов о прибылях и убытках за последние два календарных года. Наибольший интерес для налоговых органов представляют убытки в налоговой отчетности.

### **3. Отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период**

Доля вычетов по налогу на добавленную стоимость от суммы начисленного с налоговой базы налога равна либо превышает 89 % за период 12 месяцев. По этому критерию проверяются только плательщики НДС.

#### **4. Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов от реализации товаров (работ, услуг)**

Критерий опережающего темпа роста расходов относится только к организациям, которые применяют общий режим налогообложения и уплачивают налог на прибыль организаций.

Чтобы сравнить темпы роста доходов и расходов, нужно для начала рассчитать сами темпы.

Для этого необходимо определить четыре показателя, рассчитанные на основе данных бухгалтерской и налоговой отчетности:

- 1) темп роста доходов по налогу на прибыль организаций;
- 2) темп роста расходов по налогу на прибыль организаций;
- 3) темп роста доходов по бухгалтерской отчетности;
- 4) темп роста расходов по бухгалтерской отчетности.

#### **5. Выплата среднемесячной заработной платы на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в субъекте Российской Федерации**

Информацию о статистических показателях среднего уровня заработной платы по виду экономической деятельности в городе, районе или в целом по субъекту Российской Федерации можно получить из следующих источников:

1) официальные Интернет-сайты территориальных органов Федеральной службы государственной статистики (Росстат).

Информация об адресах Интернет-сайтов территориальных органов Росстата находится на официальном Интернет-сайте Росстата [www.gks.ru](http://www.gks.ru);

2) сборники экономико-статистических материалов, публикуемые территориальными органами Росстата (статистический сборник, бюллетень и др.);

3) по запросу в территориальный орган Росстат или налоговый орган в соответствующем субъекте Российской Федерации (инспекция, управление ФНС России по субъекту Российской Федерации);

4) официальные Интернет-сайты управлений ФНС России по субъектам Российской Федерации после размещения на них соответствующих статистических показателей.

При выборе объектов для проведения выездных налоговых проверок налоговый орган учитывает также информацию, поступающую в ходе рассмотрения жалоб и заявлений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, правоохранительных и иных контролирующих органов, о выплате налогоплательщиком неучтенной заработной платы ("в конвертах"), неоформлении или оформлении с нарушением установленного порядка трудовых отношений и иную аналогичную информацию.

#### **6. Неоднократное приближение к предельному значению установленных НК РФ величин показателей, предоставляющих право применять налогоплательщикам специальные налоговые режимы**

НК РФ предусмотрено 5 специальных налоговых режимов:

1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);

2) упрощенная система налогообложения;

3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции;

5) патентная система налогообложения.

В Общедоступных критериях оценки рисков последние два специальных налоговых режима не упоминаются.

В части специальных налоговых режимов принимается во внимание приближение (менее 5%) к предельному значению установленных НК РФ величин показателей, влияющих на исчис-

ление налога для налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы налогообложения (2 и более раза в течение календарного года).

В части единого сельскохозяйственного налога это:

- доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции, включая продукцию первичной переработки, произведенную из сельскохозяйственного сырья собственного производства, в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг), определяемая по итогам налогового периода, составляет не менее 70 %.

В части упрощенной системы налогообложения это:

- доля участия других организаций составляет не более 25 %;

- средняя численность работников за налоговый (отчетный) период, определяемая в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области статистики, составляет не более 100 человек;

- остаточная стоимость основных средств и нематериальных активов, определяемая в соответствии с законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, составляет не более 100 млн. рублей;

- предельный размер доходов, определяемый по итогам отчетного (налогового) периода составляет не более 60 млн. рублей.

В части единого налога на вмененный доход это:

- площадь торгового зала магазина или павильона по каждому объекту организации розничной торговли составляет не более 150 кв. метров;

- площадь зала обслуживания посетителей по каждому объекту организации общественного питания, имеющему зал обслуживания посетителей, составляет не более 150 кв. метров;

- количество имеющихся на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) автотранспортных средств, предназначенных для оказания автотранспортных услуг, составляет не более 20 единиц;

- общая площадь спальных помещений в каждом объекте, используемом для оказания услуг по временному размещению и проживанию, не более 500 кв. метров.

#### **7. Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме его дохода, полученного за календарный год**

Индивидуальные предприниматели, применяющие общую систему налогообложения, при расчете НДФЛ по итогам года могут уменьшить сумму полученного ими дохода на профессиональный налоговый вычет. Периодом, за который определяется приближение расходов предпринимателя к его доходам, является календарный год. Источником информации о расходах и доходах налогоплательщика служит поданная им в налоговую инспекцию декларация по НДФЛ.

В случае, когда доля профессиональных налоговых вычетов, заявленных в налоговых декларациях физических лиц, зарегистрированных в установленном действующим законодательством порядке и осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в общей сумме их доходов превышает 83 %, то налоговые органы такого налогоплательщика могут взять на заметку.

#### **8. Построение финансово-хозяйственной деятельности на основе заключения договоров с контрагентами-перекупщиками или посредниками ("цепочки контрагентов") без наличия разумных экономических или иных причин (деловой цели)**

Регулярное использование посредников в бизнесе вызывает подозрение, что деятельность направлена на получение необоснованной налоговой выгоды без видимой деловой цели, т.е. разумных экономических или иных причин.

#### **9. Непредставление налогоплательщиком пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности, и (или) непредставление**

**налоговому органу запрашиваемых документов, и (или) наличие информации об их уничтожении, порче и т.п.**

При проведении камеральной проверки представленной декларации налоговые органы могут попросить налогоплательщика дать пояснения. Если налогоплательщик пояснения не дал налоговые органы могут включить его в план выездных проверок.

Приказом ФНС России от 10.05.2012 N ММВ-7-2/297@ данный критерий отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок расширен. Попасть под проверку могут также те налогоплательщики, которые:

- не представили налоговому органу запрашиваемые им документы;
- не обеспечили сохранность данных налогового и бухгалтерского учета, иных документов, необходимых для исчисления и уплаты налогов;
- не обеспечили восстановление утраченных документов.

**10. Неоднократное снятие с учета и постановка на учет в налоговых органах налогоплательщика в связи с изменением места нахождения ("миграция" между налоговыми органами)**

Два и более случая с момента государственной регистрации юридического лица, представления при проведении выездной налоговой проверки в регистрирующий орган Заявления о государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы юридического лица в части внесения изменений в сведения об адресе (месте нахождения) юридического лица, если указанные изменения влекут необходимость изменения места постановки на учет по месту нахождения данного налогоплательщика-организации.

Таким образом, в план выездных проверок рискует попасть только налогоплательщик, который с момента своего создания два раза и более менял официальный адрес. При этом смена адреса происходила в процессе выездной проверки и влекла за собой переход в другую налоговую инспекцию.

**11. Значительное отклонение уровня рентабельности по данным бухгалтерского учета от уровня рентабельности для данной сферы деятельности по данным статистики**

Отклонение (в сторону уменьшения) рентабельности по данным бухгалтерского учета налогоплательщика от среднеотраслевого показателя рентабельности по аналогичному виду деятельности по данным статистики на 10% и более.

**12. Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском**

ФНС России по результатам контрольной работы, с учетом досудебного урегулирования споров с налогоплательщиками и сложившейся арбитражной практики, определяет наиболее распространенные способы ведения финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском, направленные на получение необоснованной налоговой выгоды.

Под налоговой выгодой понимается уменьшение размера налоговых обязательств за счет уменьшения налоговой базы, получения налогового вычета, налоговой льготы, применения более низкой налоговой ставки, а также получение права на возврат (зачет) или возмещение налога из бюджета.

Необоснованной такая налоговая выгода признается, если для ее получения организация:

- искажила действительный экономический смысл совершенной хозяйственной операции;
- специально осуществила операцию, которая не обусловлена разумными экономическими или иными причинами (целями делового характера);
- отразила в учете и отчетности хозяйственную операцию, которой не было в действительности.

Таким образом, чтобы не быть объектом для проведения выездной налоговой проверки налогоплательщик должен не попасть в зону риска совершения налогового правонарушения.

**ЛИТЕРАТУРА**

1. Налоговый Кодекс Российской Федерации.
2. Об утверждении концепции системы планирования выездных налоговых проверок: Приказ ФНС от 30.05.2007 г. № ММ-3-06/333@.
3. Консультант Плюс.

**SELECTING TAXPAYERS TO CONDUCT AN ON-SITE AUDIT****Borzova A.S.**

The current research specifies criteria for selection of taxpayers for further conduct of an on-site audit. There are 12 criteria altogether. All of them are examined in the current paper.

**Key words:** on-site audit, selection of taxpayers, criteria, tax burden, spending, revenue, tax deductions, salary.

**Сведения об авторе**

**Борзова А.С.**, окончила Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (1997), доцент кафедры экономики МГТУ ГА, автор 20 научных работ, область научных интересов - вопросы налогообложения.

## КРАТКИЕ СООБЩЕНИЯ

УДК 656.71: 334.7:347.824

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЦЕДУРЫ ВЫДАЧИ СЕРТИФИКАТА ТИПА ВОЗДУШНОГО СУДНА

В.В. МНИШКО

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

Статья посвящена вопросам сертификации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов нового типа.

**Ключевые слова:** сертификация, гражданские воздушные суда, Федеральные авиационные правила.

Согласно п. 1 ст. 37 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) сертификация гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов нового типа проводится в соответствии с Федеральными авиационными правилами, устанавливающими требования и процедуры сертификации.

П. 2 указанной статьи установлено, что сертификат типа выдается уполномоченным органом, на который в установленном порядке возложены организация и проведение обязательной сертификации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов.

П. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 23.04.1994 № 367 «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации» полномочия и ответственность федерального органа исполнительной власти в области нормирования летной годности воздушных судов, годности к эксплуатации аэродромов, а также расследования авиационных происшествий на территории Российской Федерации были предоставлены Межгосударственному авиационному комитету (далее – МАК). Одновременно п. 2 указанного Постановления МАК было поручено проводить с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с утвержденными Авиационными правилами сертификацию воздушных судов и их компонентов, сертификацию производства авиационной техники, международных и категоризованных аэродромов и их оборудования с выдачей соответствующих сертификатов, свидетельств и эквивалентных им документов.

Приказом Минтранса России от 05.07.1994 г. № 49 в Российской Федерации были введены в качестве временных Федеральных авиационных правил разработанные МАК и согласованные с Департаментом воздушного транспорта Минтранса России «Авиационные правила. Ч. 21. Процедуры сертификации авиационной техники. Разделы А, В, С, Д, Е. Правила сертификации типа авиационной техники» (далее – АП-21), регламентирующие, в том числе, процедуры сертификации и выдачи сертификатов типа воздушных судов.

Согласно п. 4.7.2 АП-21 необходимым условием допуска к эксплуатации в государстве-учредителе МАК импортируемого образца авиационной техники является наличие на него Сертификата типа, выданного Авиационным регистром МАК и удостоверяющего соответствие образца требованиям, предусмотренным п. 4.7.1 АП-21, а именно – требованиям действующих Авиационных правил (норм летной годности) и требований к охране окружающей среды, а также поправок к ним, введенных в действие к моменту принятия Авиационным регистром МАК от Разработчика (Заявителя) импортируемого образца заявки на выдачу Сертификата типа (исходя из п. 1.7 АП-21, применительно к этому документу под «образцом авиационной техники» следует понимать тип воздушного судна, тип авиационного маршевого двигателя, тип воздушного винта и тип вспомогательного двигателя). П. 4.7.12 АП-21 также предусмотрено, что при наличии международного соглашения (договора) в области летной годности импортируемой авиационной техники процедуры сертификации этой техники могут быть упрощены в соответствии с указанным соглашением (договором) и Авиационным регистром МАК может выдать Сертификат одобрения типа на образец авиационной техники, изготовленный иностранным государством. Сертификат одобрения типа является документом, эквивалентным Сертификату типа. Постановлением Прави-

тельства Российской Федерации от 30.06.1998 г. № 684 одобрен проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о повышении безопасности полетов, предусматривающий, в том числе, упрощение признания одобрений летной годности и испытаний гражданской авиационной техники. По информации, размещенной в сети Интернет, названное Соглашение подписано в Москве 02.09.1998 г.

В то же время, необходимо отметить, что правовое положение документа, имеющего статус «временных Федеральных авиационных правил» ни Кодексом, ни иными актами законодательства Российской Федерации не определено, в связи с чем возникает вопрос о легитимности его применения/неприменения на практике. (Приказом Минтранса России от 05.07.1994 г. № 49 при введении АП-21 в действие было установлено, что АП-21 приобретают статус постоянных правил после утверждения их Советом по авиации и использованию воздушного пространства и введения в действие Приказом Министра транспорта Российской Федерации; информацией о таком утверждении АП-21 и повторном их введении в действие (в качестве «постоянных») в Российской Федерации УПОИО не располагает).

Кроме того, в п. 1 ст. 37 и иных положениях Кодекса не уточняется, какие именно типы гражданских воздушных судов следует относить к числу «новых типов», вследствие чего, в частности, не ясно, распространяются ли требования указанного пункта на воздушные суда, имеющие сертификаты типа, выданные полномочными органами иностранных государств, а не Авиационным регистром МАК.

Также необходимо учитывать, что согласно п. 9 ст. 37 Кодекса гражданские воздушные суда, авиационные двигатели и воздушные винты, произведенные в иностранном государстве и поступающие в Российскую Федерацию для эксплуатации, проходят сертификацию в соответствии с Федеральными авиационными правилами, но, в то же время, упоминание о «типах» воздушных судов в указанном пункте (в отличие, например, от п. 1 этой же статьи) отсутствует.

Возможность подачи заявки на внесение изменений в условия эксплуатации, предусматривающей освоение эксплуатантом новых типов воздушных судов, закреплена Федеральными авиационными правилами «Сертификационные требования к физическим лицам, юридическим лицам, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Процедуры сертификации», утвержденными Приказом Минтранса России от 04.02.2003 г. № 11 (далее – ФАП-11).

Включение информации о номере и дате решения специально уполномоченного органа о допуске к полетам в Российской Федерации данного типа воздушных судов предусмотрено ч. Г7 перечня разделов заявки на сертификацию («Воздушные суда, арендованные эксплуатантами Российской Федерации и зарегистрированные в иностранных государствах. Сведения об аренде»), приведенного в приложении к ФАП-11. В этой же части одновременно указываются и сведения о сертификате летной годности воздушного судна (номер, кем и когда выдан).

## SOME ASPECTS OF THE PROCEDURES FOR THE ISSUANCE OF THE AIRCRAFT TYPE CERTIFICATE

Mnishko V.V.

The article is devoted to the issues of certification of civil aircraft, aircraft engines and propellers of a new type.

**Key words:** certification, civil aircraft, the Federal aviation rules.

### Сведения об авторе

**Мнишко Владимир Васильевич**, 1963 г.р., окончил Донецкое высшее военно-полётное училище (1985), РГГУ (1997), кандидат юридических наук, начальник Управления правового обеспечения и имущественных отношений Росавиации, автор более 10 научных работ, область научных интересов - государственное управление в ГА, воздушное право.

УДК 34:336.76

## ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО КАК КОМПЛЕКСНОЕ НОРМАТИВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. ПОПОВА

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Шеломенцевым В.Н.**

Автор статьи определяет инвестиционное право в качестве комплексного правового образования как вторичного структурного элемента системы права, обладающего специфическим предметом, методом правового регулирования, определенным кругом источников и находящегося на уровне взаимодействия частного и публичного права.

**Ключевые слова:** инвестиционное право, комплексное правовое образование, система права, отрасль права, метод правового регулирования, отрасль права, система законодательства, институт права.

В связи с переходом российской экономики на рыночную систему хозяйствования, вследствие чего основополагающей задачей является улучшение инвестиционного климата в России. По мнению экспертов, инвестиции, и особенно капитальные вложения, и связанные с ними инвестиционные отношения представляют собой основу для развития национальной экономики и повышения эффективности общественного производства в целом<sup>1</sup>. После вступлением России в ВТО создание благоприятных условий для активизации инвестиционной деятельности и стимулирование частных инвестиций стало первоочередной задачей нашего государства. По прогнозу Всемирного Банка Россия должна будет получить значительные инвестиционные вложения, в наибольшем выигрыше окажутся Северо-Запад, включая Санкт-Петербург, и Дальний Восток, имеющие возможность привлекать прямые инвестиции. Данное обстоятельство приводит к необходимости дальнейшего совершенствования институтов инвестиционного права и инвестиционного законодательства.

Следует отметить, что правовое обеспечение инвестиционных отношений изначально велось по пути не только международно-правового регулирования, но и национально-правового, на уровне которого использовались как системы частноправового, так и публично-правового регулирования. В силу данного обстоятельства задача дальнейшего совершенствования национального механизма правового регулирования инвестиционных правоотношений вызывает «необходимость теоретических исследований в аспекте общей теории государства и права»<sup>2</sup>, что позволит, по мнению профессора А.Г. Богатырёва, «правильно сформулировать государственную национальную и международную инвестиционную политику, а также определить адекватный и оптимальный механизм правового регулирования инвестиционных отношений»<sup>3</sup>.

Поэтому необходимо теоретически обосновать особое место инвестиционного права в системе национального права Российской Федерации, так как до настоящего времени в отечественном и зарубежном правоведении сохраняются попытки отнесения инвестиционного права в виде институтов или подотраслей к определенным отраслям либо международного, либо национального права. На наш взгляд, данная теоретическая установка является ошибочной, так как понятие, предмет, метод, системы источников и принципов инвестиционного права не входят в «прокрустово ложе» отраслей права или отраслей законодательства. Представляется, что комплексный анализ инвестиционного права как структурного образования системы российского права будет способствовать не только разрешению ряда дискуссионных теоретических вопросов, но и позволит добиться известной оптимизации правового регулирования отдельных сфер инвестиционной деятельности, посредством выявления и ликвидации ряда проблем и коллизий, возникающих в правоприменительной практике.

Инвестиционное право как комплексное нормативное образование можно раскрыть через несколько категорий:

Во-первых, его можно рассматривать как соответствующее нормативное образование, т.е. совокупность правовых норм, представляющую собой право в объективном смысле.

<sup>1</sup> Юзвович Л.И. Экономическая природа и роль инвестиций в национальной экономической системе // Финансы и кредит. - 2010. - № 9. - С. 49.

<sup>2</sup> Богатырев А.Г. Правовое регулирование инвестиционных отношений (вопросы теории и практики). - М.: Экон-информ, 2012. - С. 6.

<sup>3</sup> Там же.

Во-вторых, инвестиционное право можно представить и как область законодательства, объединяющую нормы гражданского, предпринимательского, международного, финансового, банковского и др. законодательства. В этом плане необходимо особо отметить, что в юридической литературе наметилась тенденция смешивания понятий «отрасль инвестиционного права» и «отрасль инвестиционного законодательства», что приводит к необоснованной подмене одного понятия другим<sup>4</sup>. При этом необходимо специально оговорить, что изучение российского инвестиционного права как структурного элемента системы права в отрыве от законодательства об инвестициях не представляется возможным и целесообразным, поскольку содержание права необходимо нуждается в определенном выражении в реальной действительности, а способом его выражения является оформление воли общества в юридических источниках права. Автор разделяет позицию Е.А. Черенковой о двuasпектатности определения взаимодействия системы права и системы законодательства: «с одной стороны, любые теоретические разработки в области дифференциации системы права должны, прежде всего, иметь своей целью совершенствование системы законодательства, поскольку теория не может и не должна существовать сама для себя; с другой стороны, формирование системы законодательства должно опираться на теорию, в особенности это важно для систематизации законодательства»<sup>5</sup>.

В-третьих, термином «инвестиционное право» обозначают также специальную учебную дисциплину, которая представляет собой систематизированную информацию об инвестиционном праве не только как о структурном образовании системы права и системы законодательства, но и как о правовой науке, ее основных принципах и категориях.

В-четвертых, оно может быть раскрыто через правовую категорию «отрасль права».

В-пятых, инвестиционное право рассматривается как одна из областей научного знания, предполагающая, прежде всего, овладение научными знаниями в области привлечения, использования и контроля за инвестициями и осуществляемой инвестиционной деятельностью, а также правового регулирования отношений, связанных с ответственностью инвесторов за действия, противоречащие законодательству. Однако необходимо отметить, что практика формирующихся инвестиционных правоотношений значительно опережает отечественную правовую науку, поскольку приняты и действуют целые блоки нормативных правовых актов, предназначенных для регламентации непосредственно инвестиционных отношений, которые в науке либо представляются как механистический синтез отношений, опосредуемых гражданским, административным, финансовым, международным частным правом, международным публичным правом и иными отраслями права, либо не исследуются вообще.

Не вызывает сомнений, что все рассмотренные выше значения инвестиционного права: как нормативного образования системы права, области законодательства, науки и учебной дисциплины имеют определенную связь между собой, поскольку касаются одного и того же явления – инвестиционной деятельности, но полностью не совпадают друг с другом, поскольку в основе их формирования и содержания лежат разные критерии. Для изучения реально существующих правовых явлений современной действительности российской юридической науке необходим научно-обоснованный, четкий, унифицированный категориальный аппарат. На наш взгляд, инвестиционное право представляет собой комплексное нормативное образование в системе права, сосуществующим наряду с основными отраслями как частного, так и публичного права, и занимающим свое особое место в системе права.

Подводя итог вышеизложенному, хотелось бы отметить, что, на наш взгляд, наиболее жизнеспособной из всех представленных выше взглядов на сущность и место инвестиционного права является предложенная нами концепция, детерминирующая отдельные части инвестиционного права (инвестиции, инвестиционную политику, инвестиционные договоры, инвестиционную деятельность, инвестиционный процесс и др.) как межотраслевые (комплексные) правовые институты, а инвестиционное право в целом как объединение комплексных (межотраслевых) институтов, то есть как отдельно стоящее комплексное нормативное образование, находящееся не в вертикальном, а в горизонтальном строении системы права Российской Федерации на стыке частного и публичного права.

<sup>4</sup> Ямпольская Ц.А., Лившиц Р.З. Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. - 1982. - № 6. - С. 94.

<sup>5</sup> Черенкова Е.А. Система права и система законодательства РФ: понятие и соотношение: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. - С. 5.

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Богатырев А.Г.** Правовое регулирование инвестиционных отношений (вопросы теории и практики). - М.: Эконинформ, 2012.
2. **Черенкова Е.А.** Система права и система законодательства РФ: понятие и соотношение: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. - М., 2006.
3. **Юзвович Л.И.** Экономическая природа и роль инвестиций в национальной экономической системе // Финансы и кредит. - 2010. - № 9. - С. 48-52.
4. **Ямпольская Ц.А., Лившиц Р.З.** Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право. - 1982. - № 6. - С. 92-98.

**THE INVESTITES LAW AS A COMPREHENSIVE NORMATIVE  
FORMATION OF THE RUSSIAN FEDERATION'S LAW SYSTEM****Popova A.V.**

The author proposes investites law as comprehensive legal education as a secondary structural element of the legal system, which has a specific object, the method of legal regulation, a certain range of sources and located at the level of cooperation between private and public law.

**Key words:** investites law, complex legal education, legal system, the branch of law, legal method of regulation, the industry law, legal system, Law Institute.

**Сведения об авторе**

**Попова Анна Владиславовна**, окончила МПГУ им. Ленина (1991), Финансовый университет при Правительстве РФ (2013), кандидат юридических наук, кандидат философских наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, автор более 100 научных работ, область научных интересов – история политических и правовых учений, инвестиционное право, теория государства и права.

УДК 69:65.01

## ВЗАИМОСВЯЗЬ ТРАНСФОРМАЦИОННЫХ ИЗМЕНЕНИЙ С ЖИЗНЕННЫМ ЦИКЛОМ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Н.Н. ЗАГУСКИН

**Статья представлена доктором юридических наук, доктором технических наук, профессором Елисеевым Б.П.**

Рассматривается методологическая взаимосвязь характерных черт «нового» мышления, соответствующего экономике знаний, сути трансформационных изменений в строительной организации и теории жизненных циклов организации. Автор приходит к выводу, что каждая организация в своем развитии проходит определенные этапы (стадии), характеризующиеся различной миссией, стратегией, организационной структурой, технологиями работы, способами обмена информацией, уровнем компетенции персонала и другими качественными и количественными характеристиками. Переход на каждый следующий, более высокий уровень развития, делает организацию более конкурентоспособной, динамично реагирующей на требования рынка и оптимально использующей свои внутренние ресурсы. С помощью моделей жизненного цикла можно объяснить причины организационных изменений и источники роста организаций.

**Ключевые слова:** организация, жизненный цикл, организационные изменения, трансформационные изменения, модель.

Современные организации, в том числе и строительные, в экономике знаний, характерной для настоящего этапа экономического развития, априори должны иметь в своей организационной культуре такую ценность, как способность к быстрым изменениям. Это обусловлено тем, что для достижения успеха в новой экономике требуется повсеместная реализация организационных изменений высококонкурентоспособного производства. Однако готовность к изменениям не формируется сама собой. Она является частью мыслительного процесса, процесса принятия решения менеджментом строительной организации, т.е. напрямую связана с мышлением [4]. Наиболее распространенным в современной экономике, несмотря на главенствующие методологические позиции экономики знаний, является мышление, соответствующее постиндустриальной парадигме. Оно, как указывается в научной литературе, ограничено для сегодняшних экономических реалий, вследствие чего его носители не обладают возможностью «видеть» динамику преобразований [8].

Справедливости ради нужно сказать, что «индустриальное» мышление признает различные типы изменений. Его представители в науке считают трансформационные процессы самоорганизующимися непрерывными процессами, наилучшим образом способствующими позитивному взаимодействию внутри организации. Тем не менее, «индустриальное» мышление рассматривает все изменения как предсказуемый и контролируемый набор дискретных событий, которые могут управляться с помощью внешних сил. Подобный механистический подход игнорирует силу человеческого сознания, как действенной силы организации, способную реализовывать масштабные трансформационные изменения в организациях в том числе и строительных.

Исходя из представленной краткой характеристики мышления, свойственного для механистического взгляда на строительную организацию, более необходимым для трансформационных изменений в ней можно признать так называемое «новое» мышление. Представители «нового» мышления считают, что трансформация осуществляется в основном за счет сдвигов в человеческом сознании [7; 10]. Сдвиги в сознании менеджмента современных строительных организаций отражены в ориентированности на клиента, учете и превентивных управленческих решениях, связанных с глобальными мировыми тенденциями, в том числе и в области инновационно-инвестиционных разработок, в усилении роли электронного продвижения строительного продукта и т.д.

Среди множества принципов «нового» мышления нужно выделить, определяющие ключевые требования к процессу трансформационных изменений, каждый из которых имеет большое значение для реализации перемен. Во-первых, процесс и результат трансформационных изменений эмерджентны. Трансформация, формируя новое качество организации, рождается без всяких видимых поводов, условий и причин, она есть априори присущее качество. Результат же перманентен. Во-вторых, главной проблемой процесса трансформационных изменений является получение необходимой информации о происходящем в организации, необходимой для корректировки направления развития, исправления процесса и уточнения результирующего состояния в случае такой необходимости. Несмотря на кажущуюся

очевидность указанного, решение подобной проблемы связано с радикальными сдвигами в мышлении менеджмента, влияющими на организационную культуру в большинстве строительных организаций. В этой связи должна быть разработана система поведенческих норм и методов работы в условиях постоянной коррекции направления трансформационных изменений. В-третьих, получение желаемого результата от процесса трансформации возможно только при накоплении критической массы предпосылок и качественных изменений в системе мышления всего персонала организации. Как подчеркивается в научной литературе [5; 6; 9], самый быстрый и эффективный способ достичь критической массы – это участие в процессе трансформации. Поэтому все заинтересованные стороны должны быть по возможности включены в процесс формирования будущего. В-четвертых, процесс трансформационных изменений проходит во времени ряд фаз, что объясняется положениями теории жизненного цикла организации (далее ЖЦО).

Современные разработки в области теории ЖЦО априори связаны с методологическими представлениями об организации как «живой» системе [1; 2; 3; 10]. На становление теории ЖЦО в ее современном виде также оказали влияние теоретические представления о циклических колебаниях в экономике, положения теорий роста фирмы, транзакционных издержек, неинституциональная теория, исследования на стыке теории фирмы, теории сложных систем и эволюционной теории экономических изменений [11]. Суть теории ЖЦО состоит в выяснении природы и механизма перехода организации с одной стадии развития на другую, что имеет ключевое значение для практики управления современной организацией. Согласно положениям этой теоретической конструкции, каждая организация в своем развитии проходит определенные этапы (стадии), характеризующиеся различной миссией, стратегией, организационной структурой, технологиями работы, способами обмена информацией уровнем компетенции персонала и другими качественными и количественными характеристиками. Переход на каждый следующий, более высокий уровень развития, делает организацию более конкурентоспособной, динамично реагирующей на требования рынка и оптимально использующей свои внутренние ресурсы. При этом теория ЖЦО не отрицает возможности как эволюционного, так и революционного развития организации на отдельных этапах и их возможном согласовании для получения синергетического эффекта.

В свете перечисленного развитие организации в теории ЖЦО понимается как естественный, поэтапный и во многом запрограммированный процесс, предусматривающий неизбежное прохождение ею ряда последовательных фаз (стадий) с изменением логики ее функционирования и сменой типов стратегий. При этом, как подчеркивается в литературе [8], поэтапно снижается гибкость реагирования на внешние изменения, но вместе с тем повышается способность к контролю внутри организации. Согласно теории ЖЦО, внутри каждой фазы модель изменений отражает характерную для этой фазы структуру организации. Последующая фаза отличается от предыдущей более высокой степенью сложности и дифференциации. Новая фаза изменений имеет новую доминантную подсистему, вследствие чего отношения внутри модели смещаются относительно друг друга и переупорядочиваются.

Модели, разработанные авторами теории ЖЦО, способны дать системное представление об организационных проблемах и отношениях, возникающих в процессе развития строительных организаций, позволяют определить стадию жизненного цикла, на которой они находятся, спрогнозировать развитие событий и возникновение критических ситуаций. Следовательно, они позволяют подготовиться к будущим событиям надлежащим образом, что помогает менеджменту сосредоточиться на решении реальных проблем развития. Другими словами, модели, предлагаемые в теории ЖЦО, позволяют объяснить причины организационных изменений и источников роста организаций. Более того, изучение особенностей структурной трансформации организационных элементов на разных стадиях ЖЦО дает мощный инструмент управления изменениями, который основан на закономерностях перехода от одной модели управления к другой и внутренней логике развития организации. По образному выражению С. Хэнкса, модель жизненного цикла организации может предложить «дорожную карту, идентифицирующую критические организационные переходы, а также ловушки, которые организация должна стремиться избежать во время своего роста» [12]. Точная модель ЖЦО, формализуя организационные процедуры и пересматривая приоритеты организации, может помочь менеджменту определить момент отказа от устаревших решений, препятствующих будущему росту.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Асаул А.Н. Моделирование живых систем / А.Н. Асаул, П.Б. Люлин // Экономическое возрождение России. - 2012. - № 2 (32). - С. 36-41.

2. Асаул А.Н. Развитие представления о системах / А.Н. Асаул, П.Б. Люлин // Экономическое возрождение России. - 2011. - № 4(30). - С. 62-68.
3. Асаул А.Н. Организация как живая система: индивидуальный код-структура (икс – X) субъекта экономической деятельности / А.Н. Асаул, А.П. Чегайдак // Экономическое возрождение России. - 2011. - № 2(28). - С.44-53.
4. Асаул А.Н. Создание знания и информационной инфраструктуры субъектов предпринимательства / А.Н. Асаул [и др.]. - СПб.: АНО ИПЭВ. 2010.
5. Асаул М.А. Использование инструментов теории катастроф для моделирования устойчивости предпринимательских структур / М.А. Асаул, Е.И. Рыбнов // Вестник гражданских инженеров. - 2010. - № 3(24). - С. 141-145.
6. Асаул М.А. Управление устойчивостью предпринимательских структур. - СПб.: СПбГАСУ. - 2008.
7. Асаул Н.А. Методические принципы институциональных взаимодействий субъектов рынка как открытых «живых» систем в концепции информационного общества / Н.А. Асаул. - М., Вольное экономическое общество России, 2004.
8. Макаров В.Л., Клейнер Г.Б. Микроэкономика знаний. - М.: ЗАО «Издательство «Экономика»», 2007.
9. Рыбнов Е.И. Управление изменениями в организации для сохранения ее экономической устойчивости / Е.И. Рыбнов, М.А. Асаул // Вестник гражданских инженеров. - 2007. - № 4(13). - С.85-89.
10. Фирсанова О.В. Взаимодействие субъектов рынка в теории маркетинг-менеджмента: методологические принципы исследования. - СПб.:Изд-во СПбГУЭФ, 2003.
11. Широкова Г.В. Жизненные циклы Российских предпринимательских фирм: методология исследования и основные стадии: автореф. дисс. ... д-ра эконом. наук. - СПб.: СПбГУ, 2010.
12. Hanks S. The Organization Life Cycle: Integrating 8. Content and Process // Journal of Small Business Strategy. - 1990. - № 1. - P. 1-13.

## THE INTERCONNECTION OF THE TRANSFORMATIONAL CHANGES AND LIFE CYCLE OF A CONSTRUCTION COMPANY

Zaguskin N.N.

The author considers the methodological interconnection of characteristic features of the "new" thinking corresponding to the economy of knowledge, the essence of transformational changes in a construction company and the theory of company's life cycles. The author makes a conclusion that each company in its development undergoes the certain stages, and each stage can be characterized by its own mission, strategy, organizational structure, technology of work, means of information exchange, level of personnel competence and other quality and quantity features. The transfer to the next, higher level of development makes a company more competitive, more dynamically responding to the market requirements and efficiently using the internal resources thereof. By means of models of life circle it is possible to explain the reasons for organizational changes and sources of growth of companies.

**Key words:** company, life cycle, organizational changes, transformational changes, model.

### Сведения об авторе

**Загускин Никита Николаевич**, 1983 г.р., окончил Санкт-Петербургский университет МВД России (2005), кандидат юридических наук, председатель Совета СРО НП «Балтийский строительный комплекс», автор более 20 научных работ, область научных интересов – управление производством.

УДК 316

## ДЕВИАНТНОЕ ПОВЕДЕНИЕ НА РАБОЧЕМ МЕСТЕ КАК РЕЗУЛЬТАТ КОНФЛИКТА КУЛЬТУР

Д.Н. ПИВОВАРОВА

**Статья представлена доктором философских наук, профессором Панибратцевым А.В.**

Рассматриваются социокультурные подходы к исследованию девиантного поведения на рабочем месте, процесс взаимодействия глобального и локального через девиацию, виды девиаций в организации.

**Ключевые слова:** девиантное поведение, девиация, конфликт культур.

Проблема девиантного поведения на рабочем месте стала привлекать внимание исследователей сравнительно недавно, но уже можно сказать, что решение этой исследовательской задачи требует междисциплинарного подхода. На наш взгляд, одним из эффективных подходов к исследованию девиации человека в организации является социокультурный. Согласно культурологическим объяснениям, девиация возникает в результате конфликтов между нормами культуры [3]. В обществе существуют отдельные группы, нормы которых отличаются от норм остального общества. Это обусловлено тем, что интересы группы не соответствуют нормам большинства.

Основоположник культурологического аспекта девиантного поведения в России Я.И. Гилинский ввел в употребление термин «девиантное поведение». Я.И. Гилинский, считает, что основным источником девиации в современных условиях является наличие в обществе социального неравенства, высокой степени различий в возможностях удовлетворения потребностей для разных социальных групп [1, с. 45]. В каждой стране девиантные явления имеют конкретный облик в зависимости от историко-культурных традиций, экономико-политических отношений и целого ряда других факторов. Согласно теории конфликта культур, образцы поведения в социальной системе являются отклоняющимися, если они основаны на нормах других культур.

Корпоративная культура в данном случае представлена как совокупность моделей поведения, которые приобретены организацией в процессе адаптации к внешней среде и внутренней интеграции, показавшие свою эффективность и разделяемые большинством членов организации. Взаимодействие глобальной и локальной корпоративных культур ярко проявляется на примере транснациональных корпораций, набирающих местный персонал.

Если исходить из определения корпоративной культуры, приведенного выше, то получается, что девиация в корпоративной культуре или отклоняющееся поведение на рабочем месте – это отклонение от моделей поведения, которые приобретены организацией в процессе адаптации к внешней среде и внутренней интеграции, показавшие свою эффективность и разделяемые большинством членов организации.

В организации мы чаще сталкиваемся с формами девиации, которые зависят от культуры и вида деятельности организации. Различают следующие уровни девиантного поведения в организации: 1) организационная, или административная, девиация. Проявляется в организациях, когда работники сознательно уклоняются от норм, предписанных в данной организации; 2) групповая девиация, когда от правил уклоняется целая группа; 3) индивидуальная девиация, когда уклоняющееся поведение проявляет один человек по каким-либо своим целям, и др. [2].

К видам отклоняющегося поведения на работе относятся не только общепринятые девиации (алкоголизм, наркомания и т.п.), но и специфические для организаций действия. К ним можно отнести мошенничество, кражу, вандализм и саботаж, распространение слухов, прогулы, грубость, сексуальные домогательства, споры с начальством и многое другое [4]. Особняком стоят и позитивные девиации: смех и улыбка на рабочем месте, дискуссии с начальством, как форма проявления инициативы [5]. Также к позитивной девиации можно отнести гибкость мышления, высокую работоспособность, нестандартность мышления, независимость суждений.

Как было уже отмечено выше, каждому обществу свойственны определенные формы социальных отклонений в тех масштабах, которые вытекают из конкретно-исторических условий его существования, а корпоративная культура той или иной страны является своеобразной микромоделью локальной куль-

туры. Например, кража в мелких размерах на рабочем месте где-то не является неодобряемым поступком, а где-то считается абсолютно недопустимым действием. Такое же различие внешних оценок и внутренних допущений в поведении наблюдается относительно сексуальных домогательств. Ярко выраженная инициатива, активная позиция будут рассматриваться либо как отклонение от нормы, либо как положительный фактор развития бизнеса в зависимости от типа корпоративной культуры.

Объем отклонений позволяет судить о нравственном климате данного общества, степени сплоченности социальных групп, традициях и стереотипах. Девиации, как негативные, так и позитивные, являются своеобразным барометром актуального состояния культуры и социума.

#### ЛИТЕРАТУРА

**1. Гилинский Я.И.** Девиантология: социология девиантности и социального контроля // Феноменология и профилактика девиантного поведения: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 19-20 июля 2007 г. - Краснодар: Краснодарский ун-т МВД, 2008.

**2. Ерастова А.В., Захарова Д.В.** Управление девиантным поведением в обществе и организации / Системное управление. Электронное научное периодическое издание. [Электронный ресурс]. URL: <http://sisupr.mrsu.ru/2011-4/PDF/Erastova.pdf>.

**3. Ferrell J.** Culture, Crime, and Cultural Criminology *Journal of Criminal Justice and Popular Culture*, 3(2) (1995) pp. 25-42. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.albany.edu/scj/jcipc/vol3is2/culture.html>.

**4. Peterson G.** Deviant workplace behavior and the organization's ethical climate// *Journal of Business and Psychology*, 2002, Vol. 17 No. 1, pp. 47-61.

**5. Spreitzer GM., Sonenshein S.** Positive deviance and extraordinary organizing" // Cameron, K., Dutton, J. and Quinn, R. (Eds), *Positive Organizational Scholarship*, Berrett-Koehler. San Francisco. 2003. pp. 207-24.

#### DEVIANT WORKPLACE BEHAVIOR AS A RESULT OF CULTURE CONFLICT

**Pivovarova D.N.**

The paper discusses sociocultural approaches to the study of deviant behavior in the organization, the process of interaction between the global and the local through the deviation, the types of deviations in the workplace.

**Key words:** deviant behavior, deviation, culture conflict.

#### Сведения об авторе

**Пивоварова Дарья Николаевна**, окончила МГТУ ГА (2011), аспирантка кафедры гуманитарных и социально-политических наук МГТУ ГА, область научных интересов – девиантное поведение в организации, корпоративное управление, корпоративная культура, социология управления.

УДК 347.82: 656.7

## ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 20 – 40-Х ГОДАХ XX ВЕКА

О.О. ЧЕРНАЯ

Статья представлена доктором юридических наук профессором Юрьевым С.С.

В статье освещаются основные черты нормативного регулирования авиационной деятельности в 20 – 40-х годах XX века.

**Ключевые слова:** воздушное пространство, авиация, воздушное право.

Вопрос о правовом регулировании отношений, касающихся использования воздушного пространства, возник сразу с появлением первых воздушных судов. Как отмечает С.С. Юрьев, «воздушное право родилось прежде всего из потребностей жизни и было обусловлено рождением пилотируемой ции»<sup>1</sup>. Каковы условия передвижения в воздушном пространстве, каковы границы воздушного пространства того или иного государства, для каких целей может быть и должно быть использовано воздушное пространство? На все эти вопросы должна была ответить зарождающаяся отрасль права – воздушное право.

К сожалению, труды отечественных ученых по данной проблеме после 1917 года были забыты, советские ученые искали собственные подходы к правовому регулированию этих отношений. Что же понималось под воздушным правом в 20 – 40-е годы XX века?

«Воздушное право есть область юриспруденции, изучающая право на воздушное пространство и определяющая пределы дозволенного использования этого пространства»<sup>2</sup>. Такое определение дает в своем труде 1922 года «Воздушное право» И.С. Перетерский. Однако в работе «Проблемы права воздушной войны» 1925 года И.С. Перетерский наделяет воздушное право другим содержанием, говорит о том, что «право регулирует не использование воздушного пространства, а использование воздушных средств авиации и воздухоплавания»<sup>3</sup>. Такую же точку зрения высказал и другой советский ученый - В.Н. Дурденевский.

Учеными воздушное право не выделялось в самостоятельную отрасль, его тесно связывали с другими отраслями транспортного права, такими как водное, железнодорожное, и создание правовых норм было продиктовано практической необходимостью. Важно было регламентировать передвижение по воздуху, выделить зоны воздушного пространства, которые не могли пересекать летательные аппараты других государств в условиях накаленной обстановки между странами, вопросы права собственности на воздушные суда и авиаимущество, а также регламентировать труд работников воздушного флота.

После первой мировой войны усилилась роль воздушного транспорта. В связи с техническим прогрессом в области авиации, было необходимо двигаться вперед и в регулировании правовых норм воздушного права. Авиационная деятельность колоссально развивается, в мире происходят существенные изменения в области авиации, что подвигает советских ученых к изучению и разработке воздушного права.

В СССР работы по нормативно-правовому обеспечению авиационной деятельности начались в Главном управлении Гражданского воздушного флота (Главвоздухфлот) в 1918 году. Большую роль в развитии советского воздушного права играет деятельность таких ученых, как И.С. Перетерский, С.Б. Крылов, А.А. Штипельман. Их труды можно назвать энциклопедией того времени по воздушному праву. Так, И.С. Перетерский дает четкий анализ международным соглашениям о воздушном передвижении, характеризует конвенции того времени. Изучение воздушных конвенций других стран имеет огромное практическое значение для СССР. Россия не являлась до 1920 года участником воздушных конвенций. Упоминание, связанное с советской авиацией, впервые встречается в 1920 году в соглашении с Финляндией - это правило, которое гласит, что «при соблюдении действующих общих положений

<sup>1</sup> Юрьев С.С. К вопросу о доктринальных основаниях воздушного права // Транспортное право. - 2008. - № 3. - С. 35.

<sup>2</sup> Перетерский И.С. Воздушное право. - М.: «Вестник Воздушного Флота», 1922. - С. 3.

<sup>3</sup> Перетерский И.С. Проблемы права воздушной войны. - М.: «Вестник Воздушного Флота», 1925. - С. 6.

российские невооруженные летательные аппараты имеют право поддерживать воздушное сообщение через Печенгскую область между Россией и Норвегией».

В СССР авиация лишь зарождается и в правовом регулировании значительно отстает от других стран, в то время как в Западной Европе созданы международные линии, существует регулирование многих вопросов использования воздушного пространства, разработаны конвенции.

В частности, Конвенция Лиги Наций о воздушном передвижении 13 октября 1919 года – прочный базис основных положений тогдашнего международного права. По своему содержанию все другие конвенции того времени (конвенции между отдельными государствами Западной Европы, США) юридически совпадают с правилами Конвенции Лиги Наций. Одна из главных идей конвенции – государство имеет полный и исключительный суверенитет в отношении воздушного пространства над его территорией.

Содержание конвенций того времени было очень сходным и связано это с тем, что государства пытались создать основные правила, которым они должны придерживаться при регулировании международных полетов. Особая роль уделяется тому, что воздушные суда иностранных государств должны производить полеты на тех же условиях, что и национальные воздушные суда, удовлетворять тем же требованиям. Однако для охраны собственных интересов фиксируются границы каждого государства, провозглашается суверенитет государства в отношении воздушного пространства. Договаривающиеся государства сохраняют за собой некоторые права для обеспечения своих интересов, например, право осмотра воздушного иностранного судна во всех случаях перед подъемом и после посадки.

Ст. 5 Конвенции Лиги Наций гласит следующее: «Ни одно из договорившихся государств не будет допускать, за исключением случаев специальных и временных разрешений, полеты над его территорией воздушного судна, не принадлежащего к национальности одного из договорившихся государств»<sup>4</sup>. Таким образом, для СССР конвенция закрывала воздушное пространство, как и для других «недоговорившихся» государств.

Вместе с тем, даже утвержденный 17 января 1921 года Советом Народных Комиссаров декрет «О воздушном передвижении» полностью согласуется с положениями конвенции Лиги Наций 1919 года.

В 1932 году появился первый Воздушный кодекс СССР, который дал основные понятия воздушного передвижения и воздушного пространства, не являясь достаточно конкретным для повседневного практического руководства.

В СССР строго нормируется режим иностранных воздушных судов ввиду международного положения и воздушное право носит оборонный характер, так как СССР необходимо оградить свои интересы при полетах иностранных судов над его территорией.

Важным этапом правового регулирования деятельности авиации явилось принятие Варшавской конвенции 1929 года. СССР стал участником конвенции с 1934 года. Впервые говорится о международных перевозках, а не только о воздушном передвижении и режиме воздушного пространства.

В 1935 году СССР был принят новый Воздушный кодекс, который стал конкретным руководством к действию, он дает ответы на основные вопросы в области использования воздушного пространства.

Таким образом, как видно из анализа международных конвенций периода 20 – 40-х годов, они опосредовали борьбу за воздушное пространство, для многих государств воздушное право стало тогда если не ведущей, то приоритетной отраслью. С использованием воздушных судов многие страны связывали свое первенство в мире, в предстоящей войне авиация мыслилась как главная сила воюющих. При этом предпринимались попытки установить правила ведения воздушной войны, а в области «мирного» воздушного права удалось добиться положительных результатов. Тогда же отечественная авиация сделала большой шаг вперед не только в технике, но и в ее применении в промышленности и сельском хозяйстве, что повлекло развитие правового регулирования, регламентацию полетов и статуса персонала, иное нормативно-правовое регулирование авиационной деятельности. Воздушный кодекс СССР 1935 года, многочисленные труды отечественных ученых того времени – прямое тому доказательство.

---

<sup>4</sup> Перетерский И.С. Международные соглашения о воздушном передвижении. – М.: «Вестник Воздушного Флота», 1923. – С. 33.

**THE MAIN FEATURES OF THE REGULATORY AVIATION  
ACTIVITY IN THE 20 - 40's OF THE XX CENTURY**

**Chyornaya O.O.**

The article presents the main features of the regulatory aviation activity in the 20 - 40's of the XX century.

**Key words:** source of law, meteorological service of the civil aviation, "defective" legal act.

**Сведения об авторе**

**Чёрная Ольга Олеговна**, окончила Национальный институт бизнеса (2010), аспирантка РААН, область научных интересов – метеорологическое обеспечение гражданской авиации, правовое регулирование государственных услуг.

УДК 629.7.01

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ СБОРЕ, РЕГИСТРАЦИИ И АНАЛИЗЕ ОТКАЗОВ И НЕИСПРАВНОСТЕЙ ПРИ ИСПЫТАНИЯХ И ЭКСПЛУАТАЦИИ АВИАЦИОННОЙ ТЕХНИКИ

В.С. ШАЛАЕВ

**Статья представлена доктором технических наук, профессором Воробьевым В.В.**

В статье представлены вопросы организации управления информацией по безопасности полетов и надежности АТ.

**Ключевые слова:** отказ, оценки уровня надежности, определение причин отказов.

В международной практике проблеме обеспечения безопасности полетов (БП) всегда уделялось первостепенное внимание и, в первую очередь, оценке отклонения в работе отдельных элементов авиационной системы, определению степени безопасности, количественной оценке уровня риска и разработке мероприятий по повышению безопасности полетов.

Система управления безопасностью полетов представляет собой упорядоченный подход к обеспечению безопасности полетов, включающий необходимые организационные структуры, сферы ответственности, политику и процедуры.

В настоящее время в России отсутствует единая информационная система сбора и анализа информации о неисправностях, охватывающая опытно-конструкторские бюро, заводы изготовители авиационной техники (АТ), смежные предприятия, эксплуатантов (частные авиакомпании, государственная авиация).

Что в свою очередь, не может быть обеспечено:

- полнота информации;
- качественный анализ надежности и БП;
- своевременное принятие мер по уменьшению рисков возникновения авиационных происшествий (АП) и инцидентов;
- статистические данные по необходимой номенклатуре запасных частей АТ;
- увеличение показателей эксплуатационной технологичности;
- повышение уровня безопасности полетов при одновременном увеличении показателей боеготовности, интенсивности и регулярности полетов.

Говоря об опытно-конструкторских бюро (КБ), можно выделить следующие задачи, решаемые на этапе летных испытаний:

- информирование подразделений общества об отказах и повреждениях;
- сбор данных об отказах и неисправностях;
- определение причин отказов и неисправностей;
- проведение корректирующих действий;
- доведение показателей надежности и безопасности полета объектов до требуемых значений.

В работе КБ возникают следующие проблемы: структурные подразделения, участвующие в сборе информации об отказах, ведут индивидуальный учет информации, обмениваясь информацией в бумажном виде, что приводит к дублированию работ (увеличению затрат) и отсутствию оперативного обмена следующей информацией: об отказах, их устранений, состоянии отправки отказавших изделий на исследования, разработанных мероприятиях.

Порядок организации работ по определению, устранению и предупреждению неисправностей АТ на этапе наземных и летных испытаний устанавливает стандарт предприятия (СТП), который предусматривает технологию работы от момента выявления отказа до разработки мероприятий и их реализации. Эта технология, по сути, обеспечивает интеграцию работ подразделений КБ, испытательной базы, заводо-смежников. Однако, не смотря на наличие стандарта предприятия, происходит затягивание работ по определению причин неисправностей и разработке мероприятий по их устранению.

С развитием информационных технологий стало возможным систематизировать процессы сохранения, передачи, обработки и анализа информации, влияющей на безопасность полетов. Увеличение количества воздушных судов и их налета приводит к значительному увеличению объемов информации. Для обработки этих объемов стало возможным использование различных программ для ЭВМ («Favoweb»,

«ATLAS», «Эрлан-2» и др.).

Для обеспечения решения вопросов, о которых говорилось выше, в программном продукте должны быть заложены такие принципы, как:

- 1) документирование отказа;
- 2) анализ причин отказа;
- 3) разработка и внедрение корректирующих действий;
- 4) способность системы преобразовывать большие объемы исходных данных о безопасности полетов и надежности в полезный информационный материал для обоснования принимаемых решений;
- 5) уменьшение рабочей нагрузки на руководителей и персонал служб безопасности полетов и надежности за счет автоматизации процессов;
- 6) относительно невысокие эксплуатационные затраты;
- 7) возможность передачи информации в режиме Online;
- 8) возможность подключения большого количества пользователей к данному программному продукту.

Такие программные продукты могут быть частью системы управления безопасности полетов и надежности.

Таким образом, совершенствования процессов управления информацией и организации системы мониторинга и оценки уровня надежности и безопасности полетов (АТ) ведет к уменьшению рисков, связанных с безопасным производством полетов. Кроме того, все участники создания АТ должны подчиняться единой технической политике для обеспечения заданных требований надежности в техническом задании. И в этом направлении необходимо совершенствовать системы управления безопасности полетов и надежности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Новожилов Г.В., Неймарк М.С., Цесарский Л.Г. Безопасность полета самолета // Концепция и технология. - М.: Машиностроение, 2003.
2. ГОСТ В23743-88. Изделия авиационной техники. Номенклатура показателей безопасности полета, надежности, контролепригодности, эксплуатационной и ремонтной технологичности.

#### PROBLEMS ARISING IN THE COLLECTION, RECORDING AND ANALYSIS OF FAILURES AND MALFUNCTIONS DURING TESTING AND OPERATION OF THE AT

Shalaev V.S.

The paper presents the organization of information management of safety and reliability of the AT.

**Key words:** failure, assess the level of reliability, determine the causes of failures.

#### Сведения об авторе

**Шалаев Виталий Сергеевич**, 1985 г.р., инженер ФГУП ГосНИИ ГА, область научных интересов – безопасность полетов, надежность, ГСМ.



***Head Editor***

Eliseev B.P., Honoured Jurist of RF, Professor, Doctor of Engineering, Doctor of Laws  
(Moscow State Technical University of Civil Aviation – MSTU CA)

***Deputy Head Editor***

Vorobjev V.V., Professor, Doctor of Engineering (MSTU CA)

***Chief Editorial Board Executive Secretary***

Feoktistova O.G., Associate Professor, Doctor of Engineering (MSTU CA)

***Chief Editorial Board Fellows***

- Garanina O.D., Honorary Worker of RF Sciences and Engineering, Professor, Doctor of Philosophy,
- Kozlov A.I., Honoured worker of science of RF, Professor, Doctor of Physical and Mathematical Sciences (MSTU CA),
- Tchipenko V.G., Honoured Worker of Science of RF, Professor, Doctor of Engineering (MSTU CA),
- Kalugin V.T., Professor, Doctor of Engineering (Bauman MSTU),
- Lukin D.S., Honoured Worker of Science of RF, Professor, Doctor of Physical and Mathematical Sciences, Moscow Institute of Physics and Technology),
- Shapkin V.S., Honoured Worker of RF Transport, Professor, Doctor of Engineering, (State Scientific Research Institute of Civil Aviation),
- Bruno Lamiscarre, deputy dean of French Civil Aviation University (ENAC), France,
- Franco Persiani, Director Interdepartmental Centre of Industrial Research in Aeronautics, University of Bologna, Italy,
- Damian Rivas, Professor Dept. of Aerospace Engineering University of Seville, Spain.

ББК 05  
Н 34  
Св. план 2013 г.

Научный Вестник МГТУ ГА  
№ 196

ISBN 978-5-86311-903-8

Свидетельство о регистрации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-47989 от 27 декабря 2011 г.

Редакторы Т.М. Приорова, Е.В. Гаранина  
Компьютерная верстка Т.Н. Котиковой

---

Подписано в печать 17.10.13 г.

Печать офсетная  
16,75 усл. печ. л.

Формат 60x90/8  
Заказ № 1684/

15,84 уч.-изд. л.  
Тираж 100 экз.

---

*Московский государственный технический университет ГА*  
125993 Москва, Кронштадтский бульвар, д. 20  
*Редакционно-издательский отдел*  
125493 Москва, ул. Пулковская, д. 6а

Подписной индекс в каталоге Роспечати 84254  
© Московский государственный  
технический университет ГА, 2013