

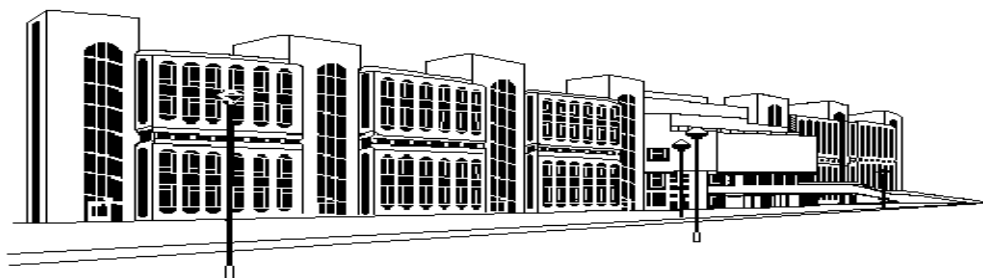


ISSN 2079-0619

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

# НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА

№ 170



Москва  
2011

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ»**

---

# **НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА**

**№ 170 (8)**

Издается с 1998 г.

**Москва  
2011**

*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,  
проф. Б.П. Елисеев (МГТУ ГА)

**Зам. главного редактора** - д-р техн. наук, проф. Е.Е. Нечаев (МГТУ ГА)

**Ответственный секретарь главной редакции** - д-р техн. наук, доц. О.Г. Феоктистова  
(МГТУ ГА)

**Члены главной редакции** - д-р экон. наук, проф. Б.В. Артамонов (МГТУ ГА);  
д-р филос. наук, проф. О.Д. Гаранина (МГТУ ГА);  
д-р экон. наук, проф. В.А. Казаков (МГУ им. М.В. Ломоносова);  
заслуженный деятель науки РФ, д-р техн. наук,  
проф. В.Т. Калугин (МГТУ им. Н.Э. Баумана);  
заслуженный деятель науки и техники РФ,  
д-р физ.-мат. наук, проф. А.И. Козлов (МГТУ ГА);  
д-р техн. наук, проф. В.Л. Кузнецов (МГТУ ГА);  
д-р техн. наук, проф. С.В. Кузнецов (МГТУ ГА);  
заслуженный деятель науки и техники РФ,  
д-р физ.-мат. наук, проф. Д.С. Лукин (МФТИ);  
д-р техн. наук, проф. В.В. Соломенцев (НТЦ «Промтехаэро»);  
заслуженный деятель науки РФ, д-р техн. наук,  
проф. В.Г. Ципенко (МГТУ ГА);  
д-р техн. наук, проф. В.С. Шапкин (ГосНИИ ГА)

### **Редакционная коллегия выпуска**

**Ответственный редактор выпуска** - заслуженный юрист РФ, д-р юрид. наук,  
проф. Б.П. Елисеев

**Ответственный секретарь выпуска** - канд. техн. наук, доц. Т.Л. Соловьева

**Члены редакционной коллегии** - д-р юрид. наук, проф. В.Д. Горобец;  
- д-р юрид. наук, проф. С.С. Юрьев;  
- д-р юрид. наук, проф. В.Н. Шеломенцев

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

тел. +7(495)459-04-81

ISBN 978-5-86311-789-8

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

---

---

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

---

---

№ 170

2011

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>Аксаментов О.И.</b> Правовой режим авиационных работ.....	7
<b>Афанасьев В.Г.</b> Аэрополитика и госрегулирование: плюсы и минусы либерализации.....	13
<b>Елисеев Б.П., Свиркин В.А.</b> Некоторые проблемы организационно-правового обеспечения транспортной безопасности на современном этапе.....	17
<b>Елисеев Б.П., Шаманов М.В.</b> Об одном методе оптимизации динамической структуры социальных и производственных систем.....	22
<b>Елисеев Б.П., Шаманов М.В.</b> Методология проектирования динамической структуры авиапредприятия.....	29
<b>Елисеев Д.Б.</b> Медиация как альтернатива судебной процедуре.....	34
<b>Кокурина О.Ю.</b> Об особенности правовых поощрений.....	37
<b>Лебедева М.Ю.</b> Некоторые правовые проблемы формирования национального законодательства об аэропортах и внедрения стандартов ИКАО в их деятельности.....	44
<b>Лебедева М.Ю., Колышев Л.А.</b> Особенности регулирования трудовых и социально-обеспечительных отношений авиационного персонала гражданской авиации.....	50
<b>Лебедева М.Ю., Пиджаков А.Ю.</b> Воздушный транспорт СССР в довоенные годы.....	55
<b>Лебедева М.Ю., В.Л. Михеев В.Л., Пиджаков А.Ю.</b> Нормативно-правовое регулирование транспортной безопасности в Российской Федерации.....	60
<b>Лысенко А.А.</b> Проблемы применения ст.83 ВИС Чикагской конвенции 1944 года при международном лизинге воздушных судов.....	66
<b>Матягина А.М.</b> О совершенствовании нормативной правовой базы в области обращения с отходами аэропортовых комплексов.....	73
<b>Мнишко В.В.</b> Проблемы развития наземной инфраструктуры гражданской авиации.....	79
<b>Наумова Т.В.</b> О разработке критериев оценки экологической эффективности федеральных целевых программ в сфере транспорта.....	89
<b>Пасько А.А.</b> Особенности правового регулирования воздушных сообщений между Российской Федерацией и Европейским союзом.....	93
<b>Петрова Т.В.</b> История международного воздушного права. Становление (период до 1939 г.)...	98
<b>Рау А.Э.</b> Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с повреждением гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации.....	103
<b>Семёнова И.А.</b> Правовые аспекты психологического сопровождения подготовки авиационных специалистов.....	107
<b>Соловьева Т.Л.</b> К вопросу государственного регулирования на воздушном транспорте...	113
<b>Юрьев С.С.</b> Некоторые вопросы правового регулирования поисково-спасательного обеспечения полётов.....	117

<b>Юрьев С.С.</b> Управление Единой системой организации воздушного движения Российской Федерации в аспекте концепции государственных услуг.....	123
--	-----

## **КРАТКИЕ СООБЩЕНИЯ**

<b>Кириченко Л.П.</b> Координация деятельности ведомств и организаций в сфере гражданской авиации – основа обеспечения безопасности полётов.....	130
--	-----

*Уважаемые коллеги!*

*Перед Вами второй выпуск Научного Вестника МГТУ ГА, посвящённого проблемам воздушного права. Прошло два года со времени выхода первого выпуска Научного Вестника МГТУ ГА этой серии. За прошедшее время произошли существенные изменения как в мире, так и в нашей стране. Не обошли перемены и гражданскую авиацию.*

*Эти преобразования и важнейшие проблемы развития мирового авиационного сообщества обсуждались на 37-й сессии Ассамблеи ИКАО, проходившей с 28 сентября по 8 октября 2010 года. Ассамблея рассмотрела вопросы формирования на очередное трёхлетие политики Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в области безопасности полётов, авиационной безопасности, аэронавигации, воздушного транспорта, охраны окружающей среды, международного воздушного права. Впервые в программу было включено рассмотрение проблемы изучения аспектов экономической либерализации применительно к безопасности полётов, одобрен план эволюционного перехода от проведения в государствах периодических проверок обеспечения безопасности полётов к непрерывному мониторингу такого обеспечения, основанному на использовании принципов управления факторами риска и гарантии безопасности полётов, и пр.*

*Что же касается дальнейшего развития гражданской авиации России, необходимо отметить важные дополнения и изменения, внесённые в основной авиационный закон – Воздушный кодекс Российской Федерации.*

*К значимым событиям следует также отнести прекращение действия одного из основных актов, регулирующих практическую деятельность в области гражданской авиации и использования воздушного пространства, – НПП ГА-85 и вступление в действие Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полётов в гражданской авиации Российской Федерации». В нашей стране сертифицирован новый тип воздушного судна – Superjet 100; подверглась*

*реформированию структура ОрВД; произошли серьёзные преобразования в области обеспечения авиационной безопасности и т. д.*

*Все эти и другие обстоятельства требуют совершенствования действующей нормативной правовой базы с целью более эффективного использования потенциала гражданской авиации в хозяйственном комплексе России.*

*Сегодня все мы участвуем в процессе интеграции гражданской авиации России в мировую авиатранспортную систему, что вызывает необходимость продолжения сотрудничества юристов и специалистов отрасли в рамках Научного Вестника МГТУ ГА.*

*Мы приветствуем всех участников и надеемся на дальнейшее сотрудничество.*

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

**Б.П. Елисеев**

УДК 347.82:340.130:656.7

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ АВИАЦИОННЫХ РАБОТ

О.И. АКСАМЕНТОВ

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Городовым О.А.**

В статье приводится краткий обзор действующих источников права, посвященных правовому регулированию деятельности по выполнению авиационных работ. Определяется статус эксплуатанта коммерческой гражданской авиации, поскольку данная деятельность предполагает использование воздушного судна в предпринимательских целях. Приводится аргументация того, что авиационные работы относятся к понятию родовому, собирательному, которое охватывает различные виды деятельности с использованием воздушного судна для полетов. В то же время данная деятельность раскрывается через такие виды объектов гражданских прав, как гражданско-правовая работа или гражданско-правовая услуга, а отношения, которые возникают по поводу такой деятельности, характеризуются как имущественные.

**Ключевые слова:** авиационные работы, воздушное судно, эксплуатант, договор на выполнение авиационных работ, коммерческая гражданская авиация.

1. В соответствии с п.1 ст.114 Воздушного кодекса РФ (далее - ВК РФ) к авиационным работам относятся работы, выполняемые с использованием полетов гражданских воздушных судов в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны окружающей среды, оказания медицинской помощи и других целей, перечень которых устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Цитируемая норма указывает, что авиационные работы выполняются посредством транспортного средства, предназначенного для перемещения в воздушном пространстве – воздушного судна, причем, гражданского воздушного судна. Гражданские воздушные суда используются в целях гражданской авиации (коммерческой гражданской авиации и/или авиации общего назначения). Использование воздушного судна в целях коммерческой гражданской авиации означает, что на воздушном судне осуществляются воздушные перевозки и/или выполняются авиационные работы (п.2 ст.21 ВК РФ). Иными словами, коммерческая гражданская авиация предполагает использование воздушного судна в качестве средства производства в отличие от авиации общего назначения, где воздушное судно используется для удовлетворения личных потребностей.

Необходимо отметить, что до изменения данной нормы Федеральным законом от 18.07.2006 г. №114-ФЗ, в п.1 ст.114 ВК РФ специально не указывалось на то, что авиационные работы могут выполняться с использованием именно гражданских воздушных судов. Это позволяло предполагать, что авиационные работы могли также выполняться с использованием как государственных, так и экспериментальных воздушных судов [1], что, на наш взгляд, больше соответствовало духу гражданского оборота.

Воздушному судну как объекту гражданских прав (вещи) совершенно безразлично, в каких целях выполняется на нем полет. Но данным указанием законодатель ограничил круг возможных субъектов гражданского права до эксплуатантов - владельцев гражданских воздушных судов, что в целом не согласуется с принципом дозволительной направленности гражданско-правового регулирования.

Более того, гражданское воздушное судно становится таковым после его регистрации в Государственном реестре гражданских воздушных судов [2], а государственное воздушное судно должно быть зарегистрировано в Государственном реестре государственных воздушных судов [3]. Экспериментальное воздушное судно должно быть учтено в порядке, установленном уполномоченным органом оборонной промышленности [4]. И единственным правовым последствием после внесения воздушного судна в соответствующий реестр или учета воздушного судна в



установленном порядке является то, что воздушное судно приобретает национальную принадлежность Российской Федерации (п.4 ст.33 ВК РФ).

2. Использование гражданского воздушного судна для полетов является обязательным признаком всякой авиационной работы. Лицо, использующее гражданское воздушное судно для полетов в целях коммерческой гражданской авиации, является эксплуатантом коммерческой гражданской авиации. Поскольку коммерческая гражданская авиация является подвидом гражданской авиации (п.2 ст.21 ВК РФ), следовательно, государственное регулирование деятельности в области коммерческой гражданской авиации осуществляется уполномоченным органом в области гражданской авиации (ст.24 ВК РФ).

В соответствии с п.1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации [5] Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания.

Порядок проведения обязательной сертификации юридических и физических лиц, выполняющих авиационные работы, установлен приказом Министерства транспорта РФ от 23.12.2009 г. №249 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к проведению обязательной сертификации физических лиц, юридических лиц, выполняющих авиационные работы. Порядок проведения сертификации».

До введения в действие приказа Минтранса России от 23.12.2009 г. №249 сертификация эксплуатантов, выполняющих авиационные работы, производилась в соответствии с приказом Минтранса России от 04.02.2003 г. №11 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Сертификационные требования к эксплуатантам коммерческой гражданской авиации. Процедуры сертификации» (зарегистрирован в Минюсте России от 24.03.2003 г. №4314). Теперь же приказ Минтранса России от 04.02.2003 г. №11 устанавливает только, как следует из его нового названия, сертификационные требования к физическим и юридическим лицам, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Видимо Минтрансу России известны также и «некоммерческие воздушные перевозки», о чем ни в одном нормативном правовом акте Минтранса России, естественно, не упоминается. Однако рассмотрение данного вопроса не входит в настоящее исследование.

Более того, достаточно странным представляется отступление Минтрансом России от официальной терминологии Воздушного кодекса РФ. Пунктом 3 ст.61 ВК РФ в отечественное воздушное законодательство введено универсальное понятие эксплуатант, которое раскрывается через понятия гражданин или юридическое лицо. Следовательно, неиспользование, а тем более замена этого понятия на «физическое или юридическое лицо» представляется некорректным с точки зрения юридической техники.

3. Использование гражданского воздушного судна в качестве средства производства во всяком случае предполагает вступление эксплуатанта в имущественные отношения с другими участниками гражданского оборота и опосредуется гражданско-правовым договором. В том случае, если объектом договора являются действия (деятельность), требующие использования воздушного судна, то данный договор характеризуется как договор на выполнение авиационных работ. Стороны договора на выполнение авиационных работ самостоятельно выбирают договорную конструкцию, соответствующую виду авиационной работы, которую необходимо выполнить. Соответственно выбор сторонами договорной конструкции непосредственно зависит от природы объекта договора, то есть от конкретного вида действий (деятельности), которые (-ую) обязуется выполнить подрядчик с использованием воздушного судна.

Таким образом, под авиационными работами следует понимать один из способов использования воздушного судна в целях коммерческой гражданской авиации (в предпринимательских целях). Возмездность использования гражданской авиации является одним из квалифицирующих признаков, лежащих в основе деления гражданской авиации на подвиды (ст. 21 ВК РФ).

Гражданскому праву известно понятие предпринимательской деятельности, под которой понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке (п.1 ст.2 ГК РФ). Отсюда, осуществление воздушных перевозок и(или) выполнение авиационных работ составляет предмет коммерческой гражданской авиации, которая предполагает самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли лицом, зарегистрированным в качестве предпринимателя в установленном законом порядке.

Было бы ошибочно полагать, что к коммерческой гражданской авиации относится исключительно деятельность по осуществлению перевозок и (или) выполнению авиационных работ. Исходя из вышеприведенного определения предпринимательской (коммерческой) деятельности, эксплуатант (пилот), использующий воздушное судно в качестве средства производства, то есть для осуществления деятельности, направленной на систематическое получение прибыли, вне зависимости от вида деятельности, будет использовать воздушное судно в целях коммерческой гражданской авиации. Принимая во внимание вышеизложенное, и исключительно в научных целях, представляется допустимым использование понятия предпринимательская гражданская авиация как равнозначное понятию коммерческая гражданская авиация.

4. В п.1 ст.114 ВК РФ приводится примерный перечень сфер общественной деятельности, где возможны авиационные работы: в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны окружающей среды, оказания медицинской помощи и других целей, перечень которых устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации. Из буквального толкования п.1 ст.114 ВК РФ видно, что «другие цели» выполнения авиационных работ могут быть установлены только уполномоченным органом в области гражданской авиации, что противоречит таким принципам гражданского права как принцип дозвоительной направленности гражданско-правового регулирования и принцип свободы договора (пп. 1 и 2 ст.1 ГК РФ).

На сегодняшний день нет уполномоченного органа в области гражданской авиации, к компетенции которого относится установление перечня различного целевого назначения авиационных работ. Следовательно, дать исчерпывающий перечень конкретных видов деятельности, относящихся к авиационным работам, сегодня не представляется возможным. Более того, положение об отнесении установления перечня целей выполнения авиационных работ (читай, видов авиационных работ) к компетенции уполномоченного органа в области гражданской авиации *de lege ferenda* не должно существовать, поскольку является нарушением принципа свободы договора (п.2 ст.1, ст.421 ГК РФ).

До недавнего времени сохранял юридическую силу ведомственный нормативного правового акта приказ Федеральной службы воздушного транспорта России от 09.12.1999 г. №130 «О классификации работ по видам и их назначению», содержание которого не вполне корректно соотносилось с его названием. Так, в п.1 приказа от 09.12.1999 г. №130 впервые была введена дефиниция «транспортной работы», которая раскрывалась через понятие «перевозка».

В п. 2 приказа от 09.12.1999 г. №130 приводился перечень работ по применению авиации в отраслях экономики, где также несложно отметить слабый уровень юридической техники. Так, несмотря на то, что цитируемый приказ был принят в целях дальнейшего совершенствования классификации авиационных работ по видам и их назначению, в нем отсутствовал единый классификационный критерий перечня «работ», которые раскрывались через: «полеты» (пп.2.1-2.2., 2.9-2.11, 2.13); «обслуживание» (пп.2.4-2.6, 2.12); «производство» (п.2.7); «перегонка» (п.2.8); «перевозки» (п.2.14).

Более того, в п.2.15 приказа от 09.12.1999 г. №130 говорилось, что к работам по применению авиации в отраслях экономики относятся также прочие виды работ по договорам с предприятиями и организациями, оплачиваемые заказчиком. Данное положение позволяет говорить о том, что приведенный в приказе от 09.12.1999 г. №130 перечень видов авиационных работ

являлся открытым, а следовательно, стороны договора на выполнение авиационных работ могли согласовать любые иные работы, нежели, приводятся в цитируемом приказе, что согласуется с принципом свободы договора, а также с принципом дозволительной направленности гражданско-правового регулирования (п.2 ст.1, ст.421 ГК РФ).

5. В п.2 ст.114 ВК РФ говорится, что общие правила выполнения авиационных работ и правила выполнения авиационных работ определенных видов устанавливаются Федеральными авиационными правилами. Под правилами выполнения авиационных работ (как общими, так и отдельных видов) следует понимать обязательные для сторон договора на выполнение авиационных работ правила поведения публично-правового характера. Однако, как представляется, установленная п.2 ст.114 ВК РФ норма изложена не совсем корректно с юридико-технической точки зрения. Речь в данном случае следует вести о правилах, устанавливающих порядок выполнения полетов при выполнении авиационных работ, что в целом соответствует предмету регулирования воздушного законодательства и воздушного кодекса в частности.

Так, в п.46 Федеральных правил использования воздушного пространства (далее – ФПИВП), утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 г. №138, сказано, что использование воздушного пространства приграничной полосы при выполнении авиационных работ осуществляется при наличии у пользователей воздушного пространства разрешения территориального органа Федеральной службы безопасности Российской Федерации. А в соответствии с п.49 ФПИВП, авиационные работы над населенными пунктами выполняются при наличии у пользователей воздушного пространства разрешения соответствующего органа местного самоуправления.

6. В п.3 ст.114 ВК РФ говорится, что органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать условия выполнения авиационных работ и ограничения на их выполнение, связанные с экологическими особенностями соответствующей территории или с особым режимом нахождения на этой территории транспортных средств и людей. Согласование указанных условий и ограничений возлагается на заказчика авиационных работ.

Данная норма является бланкетной, поскольку отсылает к правопорядку, установленному на уровне органов государственной власти субъекта РФ. В то же время, установление условий выполнения авиационных работ и ограничения на их выполнение зависит от усмотрения компетентного органа государственной власти субъекта РФ. Однако для данного усмотрения недостаточно только одной воли органа законодательной или исполнительной власти субъекта РФ. Необходимо, чтобы установленные условия выполнения авиационных работ и ограничения на их выполнение были сопряжены с одним из (или с двумя одновременно) предусмотренных в п. 3 комментируемой статьи юридических фактов, а именно: экологическими особенностями соответствующей территории или особым режимом нахождения на этой территории транспортных средств и людей.

7. Ст. 115 ВК РФ «Договор на выполнение авиационных работ». Название договора не всегда правильно отражает суть имущественных отношений, которые стороны действительно имели в виду при выборе данной правовой конструкции. Иными словами, договор, который стороны выбрали для фиксации возникшего правоотношения, должен максимально точно соответствовать существу дел, предмету договора. Более того, условие о предмете договора во всяком случае является существенным при заключении любого договора (абз. 2 п.1 ст. 432 ГК РФ), а следовательно, стороны обязательно должны достигнуть соглашения по этому условию, иначе договор не будет считаться заключенным. Предмет договора на выполнение авиационных работ приводится в п.1 ст.115 ВК РФ.

8. Существенными условиями, кроме предмета договора, являются условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида (абз.2 п.1 ст.432 ГК РФ). По договору на выполнение авиационных работ подрядчик (эксплуатант) обязуется выполнить для заказчика авиационные работы в порядке, в сроки, в

объеме и на условиях, которые предусмотрены этим договором. Заказчик обязуется предоставить предусмотренный договором объем авиационных работ в установленные сроки и оплатить авиационные работы (п.1 ст.115 ВК РФ).

Нетрудно выделить следующие существенные условия договора на выполнение авиационных работ: порядок, срок, объем и условия выполнения авиационных работ.

В п.2 ст.115 ВК РФ говорится, что договором на выполнение авиационных работ должны быть также предусмотрены: порядок использования и поддержания в эксплуатационном состоянии аэродромов, посадочных площадок и их оборудования; создание необходимых жилищно-бытовых условий для отдыха членов экипажей воздушных судов; иные условия обеспечения выполнения авиационных работ исходя из их особенностей. Данные условия равно как и условие о предмете договора относятся к существенным, требуют обязательного согласования сторонами и отражения в договоре.

Цена договора на выполнение авиационных работ выражается через дефиницию «тариф». В п.3 ст.115 ВК РФ сказано, что тарифы на выполнение авиационных работ устанавливаются на основе договора. Таким образом, условие о цене также является существенным для договоров на выполнение авиационных работ.

9. Стороны договора на выполнение авиационных работ именуются – «подрядчик» и «заказчик», но из этого не следует, что договор на выполнение авиационных работ является договором подряда. Напротив, понятие договора подряда в некоторых случаях может быть шире понятия договора на выполнение авиационных работ. Например, если для выполнения договора подряда будет использоваться воздушное судно по целевому назначению (для полетов), то данный договор будет характеризоваться как договор на выполнение авиационных работ. Но сами авиационные работы могут составлять только часть единого цикла подрядных работ.

Также не следует, что договор на выполнение авиационных работ является разновидностью договора подряда. Так, скажем, договор строительного подряда как специальный вид договора подряда в то же время может быть и договором на выполнение авиационных работ при наличии видообразующего признака – использование при производстве работ воздушного судна.

Приведенный ход рассуждений вполне применим и в том случае, когда договор на выполнение авиационных работ имеет правовую форму договора возмездного оказания услуг с присущими ему квалифицирующими признаками.

Договор на выполнение авиационных работ не является самостоятельной правовой конструкцией. Это определение является родовым для договоров как предусмотренных, так и не предусмотренных действующим гражданским законодательством, с учетом иных присущих договору на выполнение авиационных работ признаков.

10. Поскольку отношения, которые возникают между сторонами договора на выполнение авиационных работ, по своей природе являются имущественными, следовательно, они подлежат регулированию нормами гражданского права. Этим предопределяется круг источников права, которыми следует руководствоваться при ответе на поставленный вопрос о том, какие действия могут подпадать под понятие авиационных работ.

Основным нормативным правовым актом гражданского законодательства является Гражданский кодекс РФ. Нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу (п.2 ст.3 ГК РФ).

К другим законам, регулирующим данные конкретные отношения, относится Воздушный кодекс РФ, где авиационным работам отводится отдельная глава XVI, которая, в свою очередь, состоит из двух статей – 114 «Авиационные работы» и 115 «Договор на выполнение авиационных работ».

11. С точки зрения гражданского права договор на выполнение авиационных работ независимо от выбранной сторонами правовой конструкции его закрепления во всяком случае будет являться консенсуальным, возмездным и взаимным договором. Консенсуальным договор является потому, что для его заключения необходимо и достаточно только согласование всех существенных условий договора (п.1 ст.432 ГК РФ).

О возмездной природе договора на выполнение авиационных работ говорит обязанность заказчика оплатить авиационные работы (п.1 ст.115 ВК РФ).

Взаимным или двухсторонне обязывающим признается договор, в котором права и обязанности есть у каждой из сторон договора.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Воздушный кодекс РФ: Федер. закон № 60-ФЗ от 19 марта 1997 г. (в действующей редакции).
2. Об утверждении Правил государственной регистрации гражданских воздушных судов РФ: приказ Минтранса РФ от 02.07.2007 г. № 85 (ред. от 17.11.2009 г.) (зарегистрирован в Минюсте РФ от 17.09.2007 г. № 10142, п. 3).
3. Об утверждении Федеральных авиационных правил государственной регистрации государственных воздушных судов: приказ Минтранса РФ от 28.11.2002 г. № 460 (ред. от 16.03.2009) (зарегистрирован в Минюсте РФ от 20.03.2003 г. № 4293, п. 3).
4. О Министерстве промышленности и торговли РФ: постановление Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 438 (в действующей редакции).
5. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РФ: постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 395 (в действующей редакции).

#### LEGAL REGIME OF AERIAL WORKS

**Aksamentov O.I.**

In article the short review of operating sources of the right devoted legal regulation to activity on performance of aerial works is resulted. The status of operator commercial civil aviation as the given activity assumes aircraft use in commercial the purposes is defined. The argument of is resulted that aviation works concern concept patrimonial, collective which covers various kinds of activity with use of the aircraft for flights. At the same time, the given activity reveals through such kinds of objects of the civil rights as civil-law work or civil-law service, and relations which arise concerning such activity, are characterized as civil law.

**Key words:** aerial works, aircraft, operator, contract for the fulfillment the aerial works, commercial civil aviation.

#### Сведения об авторе

**Аксаментов Олег Игоревич**, 1978 г.р., окончил Санкт-Петербургский государственный университет (2000), старший преподаватель, доцент кафедры транспортного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, автор 25 научных работ, область научных интересов – воздушное право, воздушное частное право, транспортное право, теория гражданского права.

УДК 73.01.017: 341.16:388.9

## АЭРОПОЛИТИКА И ГОСРЕГУЛИРОВАНИЕ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

В.Г. АФАНАСЬЕВ

В статье рассматриваются основные проблемы либерализации международного воздушного транспорта, показаны его положительные моменты («плюсы») и негативные («минусы»), в особенности для воздушного транспорта России.

**Ключевые слова:** воздушный транспорт, либерализация, госрегулирование.

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) уже в течение многих лет ведет активную работу в области регулирования международного воздушного транспорта. Государства - члены ИКАО часто обращаются в Секретариат ИКАО за помощью и консультациями и даже за защитой в связи со стремительно развивающимися процессами глобализации и либерализации рынков международного воздушного транспорта. Этим вопросам были специально посвящены две последние по времени Всемирные авиатранспортные конференции ИКАО: четвертая (1994 г.) и пятая (2003 г.).

Созыв Пятой конференции, которая по сути явилась продолжением работы Четвертой, был вызван значительными изменениями, произошедшими в регулировании авиатранспортной отрасли, в частности, в связи с усиливающимися тенденциями либерализации международного воздушного транспорта. Главной темой Пятой конференции была тема: «Проблемы и возможности либерализации». В конференции приняли участие 145 Договаривающихся государств и 29 международных организаций. Конференция приняла «Декларацию глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта», в которой определены индивидуальные и коллективные роли и обязанности государств - членов ИКАО в их усилиях по достижению конечной цели – предоставлению международному воздушному транспорту экономической свободы максимально возможной степени с учетом потребностей пользователей и отрасли воздушного транспорта, принимая во внимание его специфику и стремясь свести к минимуму экономические последствия. Путем консенсуса конференция приняла выводы и рекомендации по таким ключевым проблемам либерализации, как владение и контроль над авиаперевозчиками, доступ к рынку, добросовестная конкуренция, защита интересов потребителей, распределение авиатранспортной продукции путем глобальных распределительных систем (GDS), разрешение споров и транспарентность и др.

Рассмотрим, что не может дать государствам и их авиакомпаниям и аэропортам либеральное решение указанных проблем.

В рамках существующего режима регулирования международных воздушных сообщений государство должно обеспечить перевозчикам получение не только необходимых прав доступа к рынкам, но и эксплуатационных разрешений со стороны всех государств-партнеров по соглашениям о воздушных сообщениях. Решая вопросы назначения перевозчиков и санкционирования их деятельности, государства, как правило, сохраняют за собой право не давать, отменять или обременять какими-либо условиями разрешения на выполнение полетов иностранным авиаперевозчикам. Критерий национального владения и контроля, который действует со времени создания ИКАО в конце 1940-х гг., обеспечивает установление удобной связи между авиаперевозчиком и назначающим его государством, посредством которой стороны соглашения о воздушном сообщении могут:

- проводить политику «баланса выгод» соответствующих назначенных авиакомпаний;

- предотвращать косвенное получение односторонних выгод государством, не являющимся стороной в соглашении, через посредство своего перевозчика;
- определять ответственных за решение вопросов безопасности полетов и авиационной безопасности.

В большинстве случаев учитывается также фактор национальной обороны.

Таким образом, положение о национальном владении и контроле способствовало развитию национальных авиаперевозчиков и, прежде всего, авиакомпаний, принадлежащих государству.

Однако в течение последнего десятилетия в связи со спадом в экономике и ухудшением финансового состояния авиакомпаний и, вместе с тем, усиливающейся тенденцией к либерализации, глобализации и регионализму (т.е. региональным экономическим объединениям), международные авиаперевозчики стараются приспособиться к растущим расходам и обострению конкуренции. Для этого существуют различные способы, такие как: участие в альянсах, код-шеринг, совместные предприятия, франчайзинг и др. Ряд из этих механизмов экономического сотрудничества предполагает транснациональное инвестирование, в том числе приобретение доли в акционерном капитале иностранных авиакомпаний, стратегических альянсов с авиаперевозчиками других государств.

Приватизация государственных авиакомпаний часто приводит к вложению иностранного капитала в приватизированные авиакомпании. При таком изменении глобальных условий коммерческой деятельности отрасли воздушного транспорта появились разнообразные формы владения авиаперевозчиками. Многие из них уже не принадлежат государству, 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. Так, действующий сейчас Воздушный кодекс РФ допускает до 49% иностранного участия в российских авиакомпаниях с учетом ряда ограничений в управлении такими авиакомпаниями. Тем не менее, большинство межправительственных соглашений о воздушных сообщениях по-прежнему применяют традиционный критерий национального владения и контроля.

ИКАО считает, что назрела необходимость предоставления государствам возможности изменить подход к прежнему критерию национального владения и контроля, который, по мнению ИКАО, в новых условиях является аномалией. Вместе с тем ИКАО признает, что каждое государство должно иметь возможность осуществлять либерализацию воздушного транспорта по своему собственному усмотрению и своими темпами, оценивая для себя все плюсы и минусы либерализации. В частности, к плюсам либерализации владения и контроля можно отнести тот факт, что она может предоставлять авиаперевозчикам более широкий доступ к рынкам капитала и уменьшить их зависимость от государственной помощи, позволить авиапредприятиям расширить сеть своих авиалиний посредством слияний, приобретения других авиакомпаний или образования различных форм альянсов.

В то же время нельзя исключать и того, что либерализация может быть сопряжена с определенными рисками как, например, появление «удобных флагов» при отсутствии эффективных юридических мер 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, способная привести к дестабилизации производства. 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. Так, слияние Эйр Франс и КЛМ, Дельта Эйрлайнз с Норсуэст Эйрлайнз, готовящееся слияние Бритиш Эйруэйз с Иберия и Континентал Эйрлайнз и др. Однако ИКАО считает, что эта проблема может быть решена путем разработки нормативных мер, направленных на недопущение антиконкурентной практики.

Второй проблемой либерализации, рассматриваемой на Пятой авиатранспортной конференции, является либерализация доступа к рынкам международных авиаперевозок. Доступ перевозчиков к рынку имеет фундаментальное значение для успешной коммерческой деятельности авиакомпаний. Основными элементами 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 каботаж). Определенный прогресс либерализации в этом направлении был достигнут лишь на региональном и субрегиональном уровнях. В частности, к существовавшим ранее двум региональным соглашениям: соглашению между государствами - членами ЕС в Европе и Андским пактом в Южной Америке добавились еще восемь региональных соглашений: два – в Северной и Южной Америке, одно – в Азиатско-Тихоокеанском регионе, одно – на Ближнем Востоке и четыре – в Африке. В этих соглашениях предусматривается немедленная или поэтапная либерализация, ведущая к предоставлению полного доступа к рынку, включая соглашения об «открытом небе», большинство из которых заключены с участием США как главного идеолога таких соглашений. Даже Европейский Союз, который долго не поддавался нажиму со стороны США, в 2008 г. сдался и подписал первую фазу соглашения об «открытом небе». Вторая фаза, предусматривающая полный доступ к рынкам, намечена на 2010 год, но ее подписание может не состояться из-за отказа США пойти на уступки в отношении снятия ограничений в степени контроля и владения американскими авиакомпаниями со стороны государств - членов ЕС.

Приветствуя подписание многостороннего соглашения об «открытом небе» между шестью государствами - членами АТЭС (Бруней, Новая Зеландия, Сингапур, США, Перу и Чили), ИКАО вместе с тем отмечает, что условия для разработки глобального многостороннего соглашения об обмене коммерческими правами еще не созрели, и рекомендует государствам двигаться к либерализации рынков по собственному выбору и собственными темпами.

По оценкам ИКАО региональные соглашения между государствами с одинаковым уровнем экономического развития способствуют развитию воздушных сообщений в соответствующем регионе, однако вызывает опасение их отрицательное влияние на национальные авиакомпании государств, не являющихся участниками соответствующего регионального соглашения, а также на национальное и двустороннее регулирование воздушных сообщений государств, связанных региональными соглашениями. Кроме того, проблема осложняется ограниченной пропускной способностью ряда международных аэропортов. В связи с обострением этой проблемы ИКАО провела исследование возможных последствий продаж «слотов» в аэропортах. Стало очевидно, что либеральные соглашения о воздушных сообщениях, допускающие множественное назначение перевозчиков от одной страны без каких-либо ограничений провозных емкостей, способствуют увеличению числа авиакомпаний и количества рейсов и тем самым оказывают дополнительную нагрузку на ограниченную пропускную способность аэропортов.

ИКАО также считает, что либерализация, глобализация и приватизация в международном воздушном транспорте обострили конкуренцию и привели в действие новые рыночные силы, что чревато возникновением новых и разнообразных споров. Споры нередко приобретают многосторонний характер, требуя участия третьей стороны, прямо или косвенно затрагиваемой предметом спора. Действующих в настоящее время механизмов разрешения споров, содержащихся в двусторонних соглашениях, уже явно недостаточно. Либерализация международного воздушного транспорта породила также новые виды коммерческой деятельности, связанной с авиаперевозками и услугами, где увеличивается вероятность споров в результате антиконкурентной практики. Однако нынешние механизмы, как правило, не применяются в отношении к спорам, связанным с недобросовестной практикой, поскольку такого рода споры могут урегулироваться только на основе общего конкурентного законодательства в тех случаях, когда такое законодательство существует у заинтересованных государств. Такое положение вызывает це-



льный ряд вопросов, связанных с применением национальных законов отдельных государств к международному воздушному транспорту, и возникающими конфликтами в их применении.

По оценкам ИКАО основной недостаток, связанный с нынешней системой урегулирования споров, заключается в том, что механизм, в основе которого лежат консультации и арбитраж, не предусматривает каких-либо крайних сроков для урегулирования споров и поэтому позволяет сторонам затягивать урегулирование даже в тех случаях, когда сроки имеют решающее значение.

Как уже упоминалось, конференция ИКАО рассматривала вопрос о недобросовестной конкуренции, препятствующей продвижению процессов 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 (как, например, антитрестовский закон Шермана 1890 года, который до сих пор применяют США) или другие национальные законы о конкуренции применяются к международным договоренностям, соответствующие решения должны приниматься с учетом необходимости содействовать, а не препятствовать дальнейшему развитию сотрудничества между государствами и их авиакомпаниями.

В этой связи ИКАО и впредь намерено продолжать следить за событиями в сфере конкуренции с учетом развития либерализации и обновлять свой инструктивный материал, касающийся конкуренции и международных гарантий. Однако у ИКАО нет ни действенного механизма, ни полномочий конкретно влиять на развитие событий, кроме призывов и увещаний государств-членов к обеспечению добросовестной конкуренции в условиях либерализации.

Это лишь отдельные проблемы либерализации международного воздушного транспорта, а чего в ней больше – плюсов или минусов, – вдумчивые читатели могут сами подсчитать, а государственные регулирующие органы могут их взвесить по шкале «баланса интересов» и решить, что, когда и как следует из них применять.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьев В.Г. Основы международных воздушных сообщений. – М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2010.

### **AERO-POLITICS AND THE GOVERNMENTAL REGULATION: PLUSES AND MINUSES OF LIBERALIZATION**

**Afanasiev V.G.**

The main problems of the air transport liberalization are discussed; its advantages (“pluses”) and disadvantages (“minuses”) with regard to the Russian air transport are analyzed.

**Key words:** air transport, liberalization, state management.

## 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 347.822.4:351.814

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, В.А. СВИРКИН

Статья посвящена проблемам формирования национальной нормативной правовой базы деятельности в области обеспечения транспортной (авиационной) безопасности и совершенствования организационной структуры органов управления в этой сфере.

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

Обобщая международный и национальный опыт борьбы против актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, можно с полной уверенностью сказать, что решающим направлением указанной деятельности является создание адекватной нормативной правовой базы в этой области.

Указанный тезис подтверждает Федеральный закон «О транспортной безопасности», который, провозглашая в качестве основных принципов обеспечения транспортной безопасности принципы законности и соблюдения баланса интересов личности, общества и государства, определяет в качестве основной задачи нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности.

Анализируя нормативную правовую базу России указанной деятельности, можно отметить, что на всех уровнях законодательной и исполнительной власти принято значительное число актов, которые иногда дублируют друг друга, а иногда входят и в противоречие. Это является, в том числе, следствием того, что правовой регламент защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства находит отражение в актах Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства внутренних дел России, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта и т.д.

Косвенно политика обеспечения транспортной безопасности формируется Межгосударственным авиационным комитетом в процессе сертификации гражданских воздушных судов, сертификации категоризированных аэродромов, расследования авиационных происшествий.

Несмотря на обилие актов и уровней, на которых они принимаются, ни в одном из них не определена конкретная ответственность за обеспечение авиационной безопасности.

Президентом Российской Федерации неоднократно ставились задачи по совершенствованию законодательства в этой области.

На наш взгляд, совершенствование законодательства должно происходить не от случая к случаю (как правило, после конкретного акта незаконного вмешательства), а постоянно, путем систематического анализа фактического состояния дел, прогнозов и оценки перспектив совершенствования законодательной базы в этой области.

Формирование национальной нормативной базы, ориентированной на максимальную гармонизацию с международными правилами и практикой, не должно сводиться к слепому копированию актов международных организаций (прежде всего ИКАО). Следует, используя серьезные разработки этой авторитетной международной организации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, выработать свои подходы и методы и с учетом российских реалий создавать свою систему безопасности.

В этот сложный момент противодействия международному терроризму следует вспомнить об основной составляющей полного исключительного суверенитета государства, провозгла-

шенного в Конституции Российской Федерации и в Воздушном кодексе РФ, права каждого суверенного государства разрабатывать и принимать национальные законы в соответствии с вызовами времени и интересами конкретного государства.

В качестве положительного примера в этой области можно привести решение Правительства Соединенных Штатов Америки, которое уже через несколько месяцев после печально известного 11 сентября 2001 года инициировало принятие Федерального закона об авиационной безопасности, который предусматривал целевое финансирование деятельности по защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Вызывает уважение не только оперативность, с которой был принят закон, но и его содержание, которое, в общем отвечая требованиям Международной организации гражданской авиации – ИКАО, в то же время по многим позициям жестко защищает интересы США. Этим же законом был создан целевой орган ТСА- Администрация транспортной безопасности, на который возложена полная ответственность за защиту гражданской авиации от актов незаконного вмешательства.

Обилие органов, занимающихся проблемами безопасности на транспорте, а также обилие нормативных правовых актов, регулирующих эти вопросы, создает серьезные трудности при выстраивании отношений между органами государственного управления и другими участниками системы обеспечения авиационной безопасности.

К таким другим участникам можно отнести, как минимум, следующие группы лиц:

- специально уполномоченный орган государственного регулирования в области авиационной безопасности;
- юридические лица - эксплуатанты и пользователи воздушного пространства независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности;
- научно-исследовательские, специализированные центры в области авиационной безопасности;
- образовательные учреждения по подготовке, переподготовке и повышению квалификации авиационного персонала в области транспортной безопасности.

Учитывая, что численность объектов транспортного комплекса огромна, увязать деятельность указанных лиц с целью создания эффективной системы защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства достаточно сложно.

Кроме правовых в настоящее время остается неурегулированной масса вопросов экономического плана.

Остановимся только на одном аспекте деятельности по обеспечению авиационной безопасности – оценке уязвимости объектов транспортной инфраструктуры, необходимость которой предусмотрена в Федеральном законе о транспортной безопасности.

Принимая во внимание, что оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств проводится специализированными аккредитованными организациями в области обеспечения транспортной безопасности на основе публичного договора по определенным тарифам, создается, по сути, новый сегмент рынка Российской Федерации. Новый вид экономической деятельности, связанный с оценкой уязвимости, внесен в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

По сути, хозяйствующему субъекту навязывается государственная услуга, от которой он не вправе отказаться, т.е. фактически он должен профинансировать всю цепочку этой процедуры оценки уязвимости.

Кроме того, значительные расходы хозяйствующего субъекта (помимо затрат на техническое оборудование и средства по обеспечению авиационной безопасности) связаны с разработкой и реализацией Планов по обеспечению транспортной безопасности, в том числе, обучением персонала и пр.

Таким образом, к сожалению, значительная доля расходов по обеспечению и совершенствованию системы авиационной безопасности возлагается на хозяйствующие субъекты.

Еще одним аспектом обеспечения авиационной безопасности является подготовка кадров. Если подготовка специалистов низшего звена отлажена неплохо, то подготовка руководителей среднего и высшего звена оставляет желать лучшего.

Отсутствие образовательных Стандартов подготовки специалистов в высших учебных заведениях создает существенные трудности при формировании Учебных планов и образовательных программ и, в конечном итоге, подготовки специалистов, которые должны будут обеспечивать авиационную безопасность на практике.

Отдавая должное органам государственного управления деятельностью авиации, тем не менее следует отметить, что государство недостаточно активно принимает участие в ресурсном обеспечении транспортной безопасности, практически возлагая эти обязанности на хозяйствующих субъектов.

Если для ведущих авиационных компаний России это является соразмерной нагрузкой, сопоставимой с получаемыми доходами, то для большинства авиационных компаний это может привести к значительному ухудшению показателей коммерческой деятельности и, в конечном итоге, сопряжено с фактом самого существования авиационной компании.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть и юридически закрепить механизм либо прямого финансирования со стороны государства мероприятий по авиационной безопасности, либо принять систему компенсаций, субсидий не только для государственных предприятий, но и для авиационных предприятий других форм собственности.

Международная организация гражданской авиации ИКАО (Приложение 17) определяет, что члены этой организации должны постоянно отслеживать и проводить оценку угроз для деятельности гражданской авиации на своей территории. Это предполагает, что не от случая к случаю, а именно постоянно должны решаться две задачи: «оценка степени угрозы» и «управление рисками».

С целью оказания помощи государствам по обнаружению и оценки возможных угроз ИКАО разработала методику оценки угроз, которая описана в соответствующем документе.

Методика достаточно универсальна и может быть использована для оценки угроз как в отношении государства, так и в отношении конкретных хозяйствующих субъектов (аэродромы, авиакомпания и т.д.).

Согласно действующему законодательству России ответственность за проведение оценки характера и степени угрозы в отношении транспорта поручена Министерству транспорта Российской Федерации.

Последовательность действий по обеспечению транспортной безопасности может быть представлена следующим образом:

- оценка и классификация всех возможных угроз;
- ранжирование всех объектов транспорта и транспортных средств по категориям и сведение всех данных в единый реестр;
- формирование для каждого объекта инфраструктуры конкретных требований с учетом установленного ранга угрозы;
- проведение оценки уязвимости каждого объекта;
- разработка для каждого объекта инфраструктуры и транспортного средства плана обеспечения безопасности.

Создание такой многоуровневой системы предполагает необходимость четкого регламента и юридического закрепления всех составляющих системы.

Должны быть определены субъекты, ответственные за реализацию конкретных действий, формы контроля, схемы финансирования и т.д.

Все действия на каждом уровне должны совершаться не изолированно, а в контексте решения общей задачи обеспечения транспортной безопасности.

Следует констатировать, что в последние годы довольно интенсивно идет формирование нормативной правовой базы, регулирующей вопросы транспортной безопасности. Так, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 года №403 было подписано

распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 года №1285-р, в котором была утверждена Комплексная Программа обеспечения безопасности населения на транспорте.

Комплексная Программа определила принципы создания комплексной системы, порядок реализации программы и, что особенно важно, ее ресурсное обеспечение. В приложении к Программе установлены ответственные исполнители, определены критерии оценки результативности и эффективности использования ресурсов, выделяемых на ее реализацию.

Финансирование Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также средств субъектов транспортной инфраструктуры.

Предусмотрена возможность софинансирования мероприятий субъектов Российской Федерации и субъектов транспортной инфраструктуры за счет средств федерального бюджета в форме субсидий.

Следует отметить, что окончательное решение относительно финансирования Программы будет принято после оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, их категорирования, разработки и утверждения планов обеспечения транспортной безопасности.

Постановлением Правительства Российской Федерации №940 от 10 декабря 2008 года были установлены уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. На уровне приказов Министерства транспорта определены порядок установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, определен порядок ведения реестра категорированных объектов, утвержден порядок разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов и транспортных средств.

К сожалению, по-прежнему остается открытым вопрос финансирования всей предварительной работы по обеспечению формирования системы транспортной безопасности, которое осуществляется за счет субъектов транспортной инфраструктуры.

Сохранение такого подхода косвенно подтверждается приказом Минтранса России от 8 февраля 2011 года №40, утверждающим требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта.

Указанный акт возлагает огромное количество обязательств на субъектов инфраструктуры гражданской авиации, требующих серьезного финансового обеспечения. К ним относятся: обеспечение проведения оценки уязвимости в строго установленные сроки; обеспечение специальной профессиональной подготовки, переподготовки сотрудников транспортной безопасности; разработка, принятие и обеспечение исполнения организационно-распорядительных документов; обеспечение информационной безопасности и т.д.

Создавая необходимый пакет нормативных правовых актов, регулирующих вопросы безопасности на воздушном транспорте (авиационную безопасность и безопасность полетов), Министерство транспорта в большинстве случаев формирует нормативный правовой массив для последующей разработки различных методик, методических указаний, программ подготовки и т.д. в этой области.

Однако, к сожалению, следует отметить, что процедура принятия подзаконных актов чрезвычайно затянута. После их принятия и ввода в действие следует большое количество изменений и дополнений, соизмеримых по объему с самим нормативным актом. Пример тому – ввод в действие Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов . . .», который тянется в течение длительного времени.

## 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 №16-ФЗ от 09.02.2007 г. (в действующей редакции).
4. Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления): постановление Правительства РФ № 940 от 10.12.2008 г.
5. Об утверждении Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте: распоряжение Правительства РФ № 1285-р от 30.07.2010 г.
6. Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования авиационной безопасности к аэропортам»: приказ № 142 от 22.11.2005 г. Минтранса.
7. Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации»: приказ № 128 от 31.07.2009 г. Минтранса.
8. О порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ № 194 от 03.11.2009 г. Минтранса.
9. Об утверждении порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств: приказ № 34 от 11.02.2010 г. Минтранса.
10. 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.

SOME PROBLEMS OF THE ORGANIZATIONAL-LEGAL MAINTENANCE  
OF TRANSPORT SAFETY AT THE PRESENT STAGE

Eliseev B.P., Svirkin V.A.

The article is devoted to the problems of the formation of national standard legal base of activity in the field of maintenance of the transport (aviation) safety and the perfection of the organizational structure of management in this sphere.

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

## Сведения об авторах

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

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

УДК 658.66.014:629.73

## ОБ ОДНОМ МЕТОДЕ ОПТИМИЗАЦИИ ДИНАМИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ СОЦИАЛЬНЫХ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ СИСТЕМ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, М.В. ШАМАНОВ

В работе предлагается метод оптимизации, в том числе векторной, динамической структуры социальных и производственных систем, основанный на процедуре упорядочивания критериев оптимизации с применением квалиметрических технологий.

**Ключевые слова:** метод оптимизации, динамическая структура, стандарты ИСО.

Любая оптимизация предполагает некоторую формализацию. Известные модели с учетом определенных допущений и ограничений предоставляют такую возможность. При переходе к моделированию задача оптимизации усложняется. При статистическом моделировании резко ограничено число исследуемых параметров системы, в противном случае сложность вычислений возрастает в геометрической прогрессии, что преобразует исследуемую проблему в класс NP сложных задач, которые в большинстве случаев не имеют строгого математического решения.

Главный вопрос при оптимизации структуры – это вопрос о параметрах оптимизации. В идеальном случае должен быть один параметр или совокупность параметров, исследуемых автономно с последующим изучением их взаимных корреляций, что, вероятно, не сильно упрощает задачу. Эти проблемы практически исчезают, если параметром оптимизации структуры считать ее качество.

Качество, в соответствии со стандартами ИСО 9000-2000, есть степень соответствия присущих характеристик требованиям. Это означает, что всю сложность и многофакторность задачи оптимизации можно, условно говоря, спрятать в требованиях. Тогда задача становится однофакторной, что дает возможность применить любой метод оптимизации. Правда, при этом возникает вопрос о точности. Оценки качества всегда экспертные оценки, даже если они количественные, т.е. отнюдь не точные. С другой стороны, оптимизация структуры не требует точных количественных оценок, поскольку результат оптимизации выражается в терминах теории принятия решений.

С учетом вышеизложенного ниже рассматривается следующая задача: квалиметрическая оптимизация структуры социальных и производственных систем, в том числе структуры авиапредприятий.

Главная задача метода квалиметрической оптимизации состоит в следующем: заменить всю совокупность критериев оптимизации одним критерием – качеством. При этом необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1. Подобный подход рассматривается только в приложении к оптимизации структуры социальных и производственных систем и не претендует на расширение области применения.

2. Завершающий этап оптимизации включает процедуры принятия решений компетентным лицом (ЛПР), т.е. в значительной степени представляет собой эвристический алгоритм, независимо от сущности предыдущих этапов оптимизации.

3. Точность оптимизационных процедур и алгоритмов в данном случае представляет собой степень соответствия принятого решения по структуре авиапредприятия генеральной цели стратегического развития на данном временном интервале. Отсюда точность как один из важнейших параметров оптимизации находится внутри выбранного критерия оптимизации – качество.

4. Применение эвристических алгоритмов на завершающем этапе оптимизации исключает использование точных оптимизационных процедур на предыдущих этапах.

5. Опора на «человеческий фактор» (ЛПР) при реализации процедур оптимизации позволяет включить в контур оптимизации интуицию и опыт ЛПР, что при решении поставленной задачи в большинстве случаев более важно, чем математическая доказательность.

Если приведенные выше обстоятельства принимаются постановщиком задачи, следующий вопрос, требующий решения, переходит в область процедур оптимизации.

Если проанализировать совокупность критериев оптимизации, можно отметить достаточную вариативность их физической природы и математического отображения, т.е. они могут быть как скалярными, так и векторными величинами.

Рассмотрим процедуру квалиметрической оптимизации, последовательно усложняя исследуемые критерии от скалярного до многовекторного представления.

**1. Скалярная квалиметрическая оптимизация.** В том случае, когда критерии оптимизации структуры выражены через скалярные величины, вопрос о переходе к качеству решается достаточно просто: в этом случае мы имеем право поставить в соответствие значение критерия и уровень качества, приняв единую шкалу измерения критериев и определив шкалу оценки уровня качества. Тогда квалиметрическая оптимизация (рис. 1.) состоит в процедуре вычисления минимального, максимального и среднего значений качества. Имея эти величины, ЛПР принимает решение о структуре. Описанная процедура в дальнейшем именуется как КС-процедура.

**2. Линейная, векторная квалиметрическая оптимизация.** Предположим, что у нас имеется один критерий оптимизации, но он отображается векторной величиной, а параметры этого критерия есть скалярные величины. Задача состоит в трансформации векторного критерия в параметр качество. В таком случае задача оптимизации состоит в соответствующем выборе положения вектора  $B$  в пространстве, т.е. в оптимальном выборе величин  $B_x$  и  $B_y$  (или  $b$  и  $E$ ), однозначно определяющих это положение (рис. 2 а).

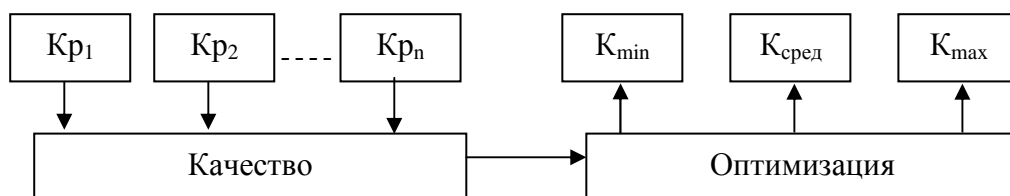


Рис. 1. Скалярная квалиметрическая оптимизация

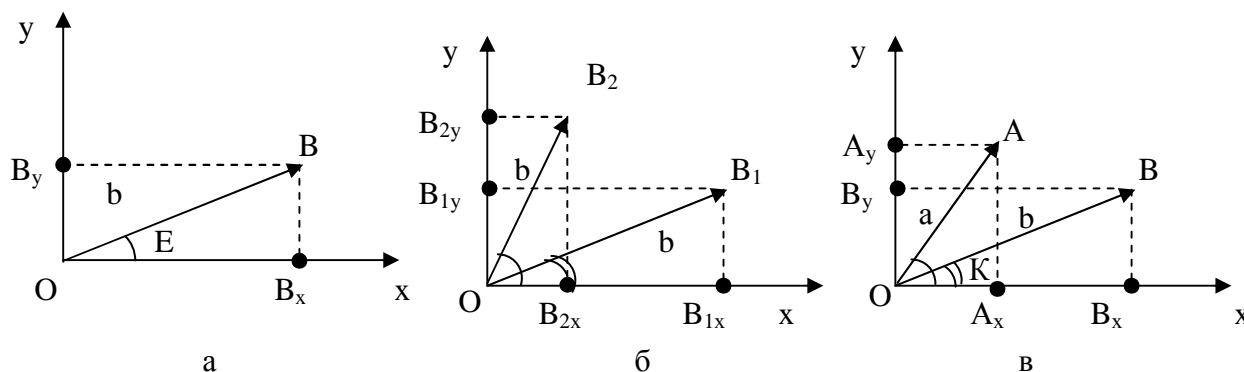
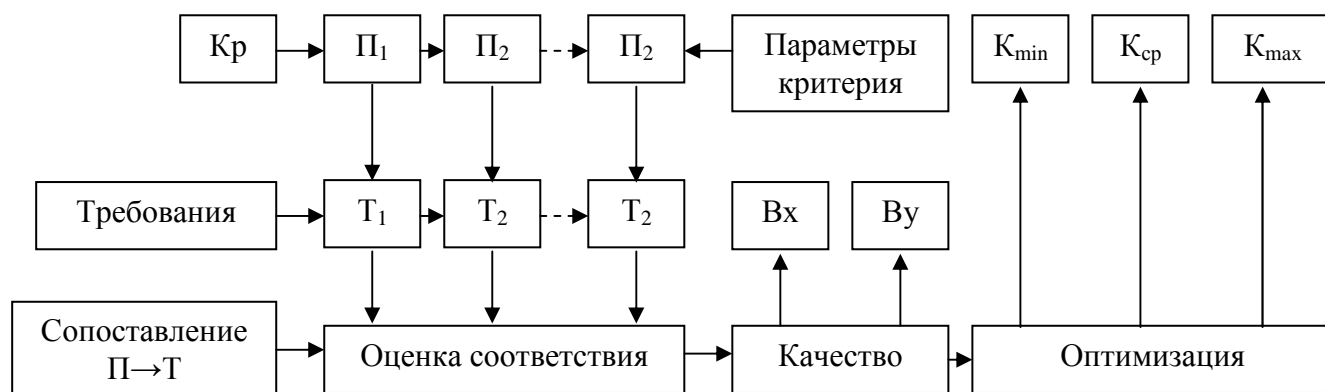


Рис. 2. К вопросу о векторной квалиметрической оптимизации



Предположим, что параметры критерия  $K_p$  (рис. 3) ( $\Pi_i \div \Pi_i$ ) относятся к величине  $V_x$ , а параметры ( $\Pi_i \div \Pi_n$ ) - к  $V_y$ . Для перехода от этих параметров к качеству необходимо сформулировать совокупность требований  $T_i \div T_n$  к каждому параметру  $\Pi_i \div \Pi_n$ , причем выполнимость этих требований в полном объеме однозначно определяет скалярное значение этого параметра в выбранной шкале. Для перехода к качеству необходимо оценить степень соответствия реальных характеристик (структуры) указанным требованиям, выставив соответствующие оценки в выбранной шкале (например, 10 баллов). Эти оценки качества, соотношенные с  $V_x$  и  $V_y$ , однозначно определяют положение вектора  $V$ .

Здесь необходимо сделать одно очень важное замечание. На самом деле, соотношение оценок качества с  $V_x$  и  $V_y$  с точки зрения качества не имеет физического смысла, поскольку важно не положение вектора в пространстве, а уровень, т.е. количественное отображение качества. Тогда оптимизация состоит в вычислении минимального, максимального и среднего значений качества и сравнении их с заданными нормативными величинами.



**Рис. 3.** Линейная векторная квалиметрическая оптимизация

Поясним сказанное на примере (рис. 2 б). Предположим, что вектор  $b$  занимает пространственное положение  $OB_1$ . Это положение однозначно определяется координатами  $V_{1x}$  и  $V_{1y}$ . Переместим вектор  $b$  в т.  $B_2$ . Теперь он определяется координатами  $V_{2x}V_{2y}$ . При любой физической природе величины, определяемой вектором  $b$ , два его положения в пространстве ( $B_1$  и  $B_2$ ) соответствуют двум различным ситуациям. Если это критерий, то это два различных значения критерия оптимизации, и их требования необходимо учитывать при оптимизации. При переходе к качеству значение имеет только уровень качества, его количественное выражение, которое не зависит от положения вектора  $V$ . Можно провести условную аналогию с площадью прямоугольника  $OB_x \cdot OB_y$ , хотя такое сопоставление с точки зрения качества физического смысла не имеет.

Таким образом, рассмотренная процедура реализует идею перехода от векторного представления критерия оптимизации к скалярному представлению этого критерия в виде уровня качества и является основной при квалиметрической оптимизации. Далее она будет идентифицироваться как КЛВ-процедура.

**3. Многовекторная квалиметрическая оптимизация.** Рассмотрим процедуру оптимизации, когда имеется два критерия оптимизации, каждый из которых отображается векторной величиной (рис. 2 в).

Каждый из векторов однозначно определяется на плоскости ХУ соответствующими параметрами:  $A \rightarrow A_y A_x$  или  $a$ ,  $E$ ;  $B - B_y B_x$  или  $bK$ . Тогда для перехода к параметру «качество» по отношению к каждому вектору правомочно провести КЛВ-процедуру. В результате получаем два скалярных значения уровня качества, соответствующих каждому вектору. В принципе, для принятия оптимального решения ЛПР этого достаточно, поскольку здесь включается механизм использования интуиции и опыта ЛПР. Однако решение обратной задачи, т.е. задачи перемещения векторов на плоскости в соответствии с принятым оптимальным решением в таком варианте затруднено, хотя с практической точки зрения именно эта задача и должна решаться по результатам оптимизации. В таком случае предлагается использовать квалиметрическую матрицу (рис. 4).

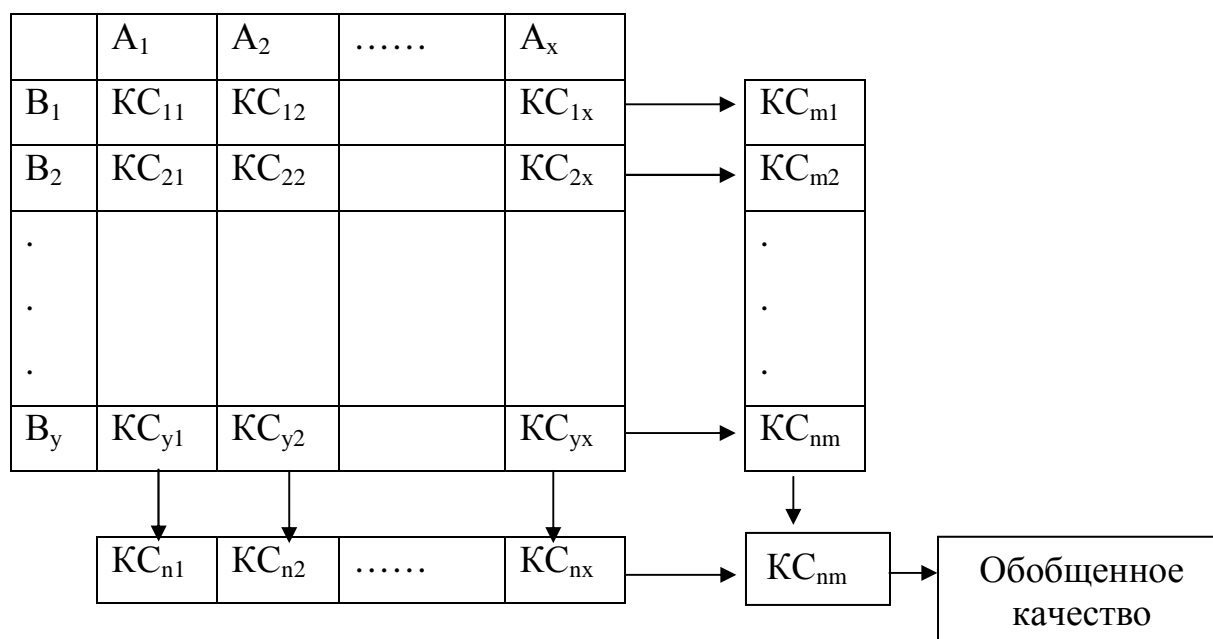
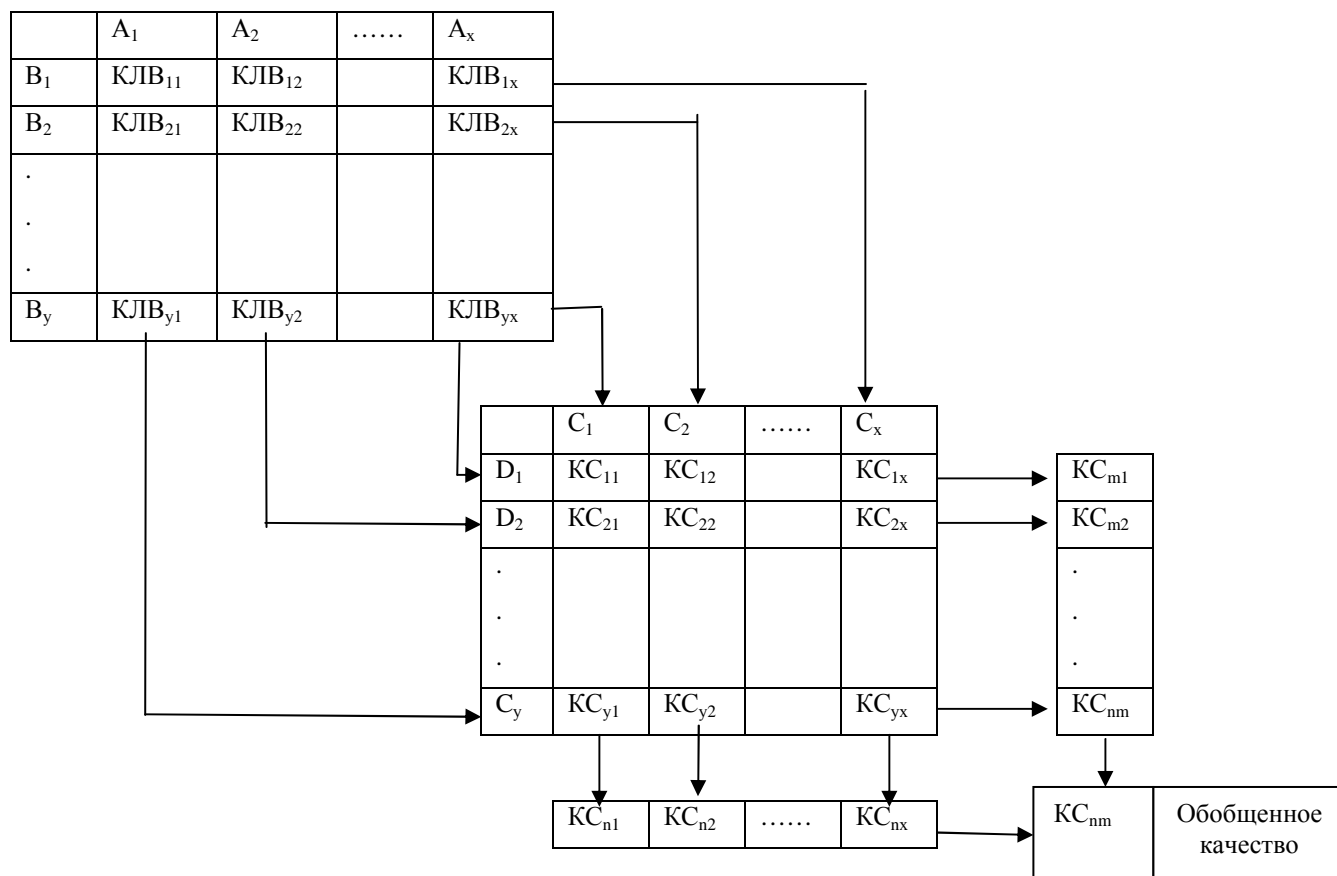


Рис. 4. Линейная квалиметрическая матрица

Скалярные параметры обоих векторов А и В располагаются по сторонам и столбцам матрицы размерности  $A \times B$ . Параметры сопоставляются каждый с каждым, при этом при каждом сопоставлении выполняется КС-операция, т.е. оценивается в рамках выбранной шкалы степень соответствия параметра (анализируемого) с требованиями, заложенными в данном параметре. Полученные значения качества по каждому столбцу и строке подвергаются соответствующей КС-операции, в результате чего получаем совокупность уровней качества по каждому параметру А и В, которые затем усредняются и комплексуются в обобщенное значение (уровень) качества, соответствующего этим критериям. Он сопоставляется с нормативным значением (если оно задано) и принимается решение о соответствии анализируемой структуры авиапредприятия заданным требованиям. Если такого соответствия нет, то, решая обратную задачу, двигаясь по цепочке квалиметрических операций, можно выяснить причину несоответствия, т.е. определить то или те требования, которые не выполняются или не удовлетворяются, и принять соответствующие меры или согласиться с таким уровнем качества структуры.

Теперь рассмотрим многовекторную квалиметрическую оптимизацию при условии, что критерии оптимизации есть вектора, а их параметры также есть вектора. В таком случае

квалиметрическая матрица имеет вид, представленный на рис. 5. По строкам и столбцам матрицы располагаются параметры двух критериев  $A$  и  $B$ , которые, в свою очередь, являются векторными величинами  $A_1, A_2, \dots, A_x$  и  $B_1, B_2, \dots, B_y$ . Векторные параметры сопоставляются каждый с каждым и выполняются соответствующие КЛВ-операции, т.е. предполагается, что внутри каждой КЛВ-операции своя квалиметрическая матрица, но уже со скалярными параметрами (рис. 4). Полученные значения качества по сторонам и столбцам подвергаются соответствующим КС-операциям и формируются в виде обобщенного значения качества. Здесь также возможно решение обратной задачи.



**Рис. 5.** Двухвекторная квалиметрическая матрица

Если количество критериев больше двух или векторизация более глубокая, т.е. вектор (критерий) имеет параметры в форме векторных величин, параметры которых, в свою очередь, тоже векторные величины и т.д., плоская матрица превращается в кубическую и т.д. Для упрощения такой задачи многоуровневая матрица может быть представлена соответствующей совокупностью двухуровневых матриц (рис. 6).

Все вышеизложенное можно рассматривать как классическую процедуру упорядочивания критериев оптимизации на основе квалиметрических представлений.

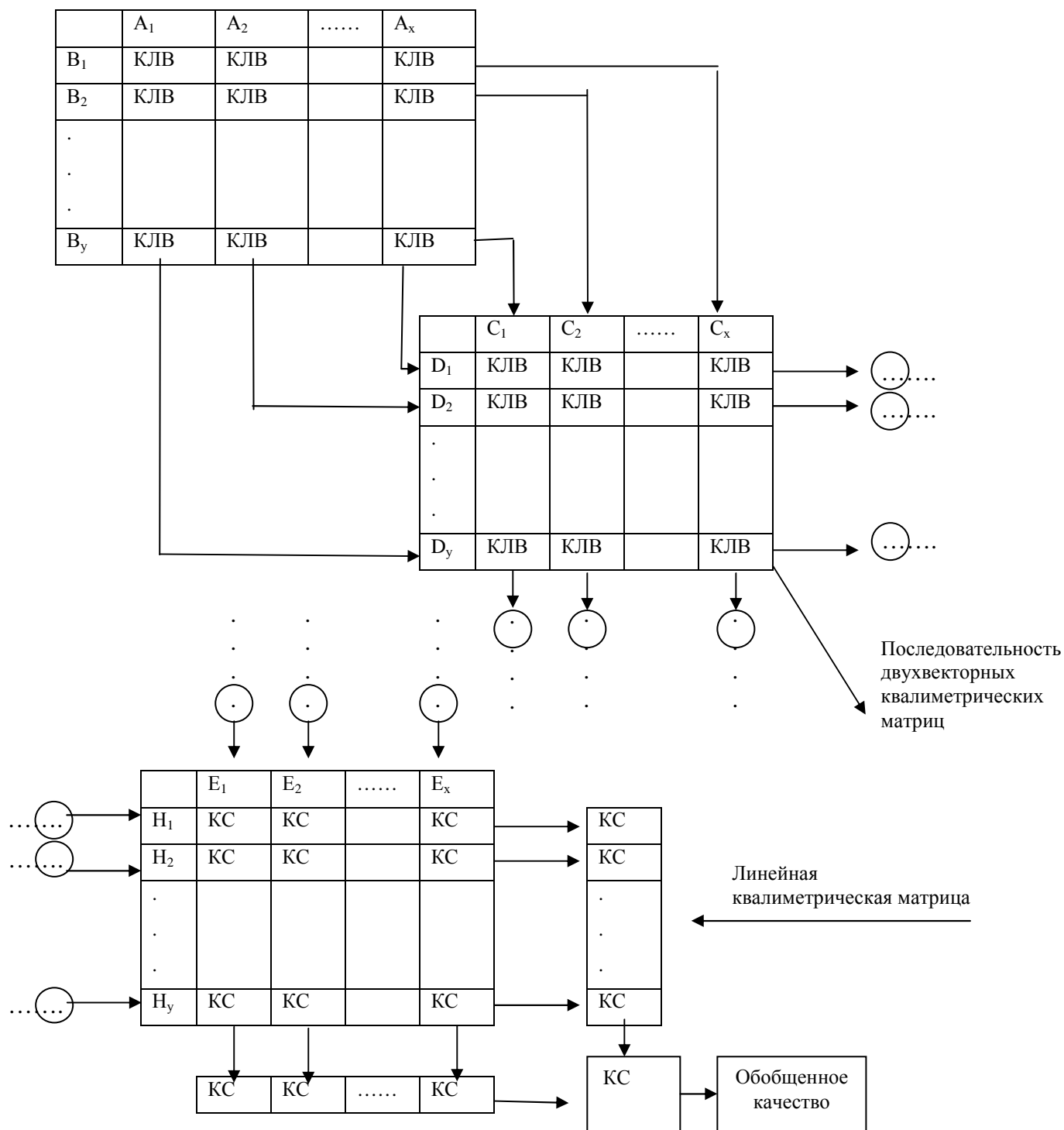


Рис. 6. Многовекторная квалиметрическая матрица

## ЛИТЕРАТУРА

1. **Елисеев Б.П.** К формулировке оптимизационных задач в области стратегии обучения // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2008. - № 142.
2. **Шаманов М.В.** К вопросу о многокритериальной модернизации производственной структуры авиапредприятия // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2007. - № 122.

## ABOUT ONE METHOD OF OPTIMIZATION THE DYNAMIC STRUCTURE OF THE SOCIAL AND INDUSTRIAL SYSTEMS

**Eliseev B.P., Shamanov M.V.**

The paper proposes a method of optimization, including the vector, the dynamic structure of social and industrial systems, based on the procedure of ordering the optimization criteria with application of qualitative technologies.

**Key words:** optimization, dynamic structure, the ISO standards.

## Сведения об авторах

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

**Шаманов Михаил Владимирович**, 1977 г.р., окончил Ордена Ленина академию гражданской авиации (1999), соискатель ученой степени кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности, автор 11 научных работ, область научных интересов – проблемы оптимизации производственных структур, квалиметрия.

УДК 658.66.014:629.73

## МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ДИНАМИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ АВИАПРЕДПРИЯТИЯ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, М.В. ШАМАНОВ

В работе предлагается методология проектирования динамической структуры авиапредприятия как подготовительный этап для ее дальнейшей оптимизации.

**Ключевые слова:** структура, авиапредприятие, критерии.

При формировании структуры авиапредприятия используется эволюционный подход, т.е. считается, что авиапредприятие создается впервые и находится в начальной точке своего жизненного цикла. Вопрос о трансформации предприятия имеет существенную специфику и здесь не рассматривается.

Исходные позиции для создания авиапредприятия.

1. Цель создания авиапредприятия определена.
2. Ниша на рынке авиационных услуг сформирована.
3. Проведены исследования, которые подтверждают экономическую целесообразность создания предприятия.
4. Получены финансовые и другие ресурсы.
5. Получены все необходимые решения и согласования в государственных и иных уполномоченных органах.
6. Имеется вся распорядительная документация.
7. Скомплектован первоначальный штат сотрудников.

В этом случае ставится задача разработки базовой структуры авиапредприятия, т.е. ядра. Если предположить, что цель создания авиапредприятия состоит в осуществлении авиационных перевозок, то в первом приближении ядро структуры содержит следующие элементы (рис. 1): блок управления, блок планирования, блок производства, блок финансов, блок ресурсов и блок обеспечения. Поскольку сейчас не имеет значения необходимость и достаточность приведенного перечня, будем считать, что приведенная структура допустима.

Главный вопрос здесь - что входит в понятие блок производства. В зависимости от выбранной стратегии (цели и задачи определены ранее), начинать, вероятно, надо с участия в перевозках, реализуемых другими авиапредприятиями, для чего необходимо арендовать посадочные места, заняться реализацией билетов, участвовать в туристической деятельности и т.д. При этом появляются соответствующие контрагенты (рис. 2), формирующие сетевой базис. В него обязательно войдут государственные, отраслевые и местные органы власти, банковская сфера, страховые организации и т.д. При успешном развитии можно ставить вопрос о лизинге воздушных судов, а затем об их покупке, что заставляет включить в сетевой базис новых контрагентов и заняться новыми видами производственной деятельности.



Рис. 1. Формирование ядра структуры авиапредприятия

На каком-то этапе развития появляется возможность или необходимость заниматься непрофильной и международной деятельностью.

Развитие внешней структуры авиапредприятия выдвигает требования, которые заставляют пересматривать и развивать внутреннюю структуру.

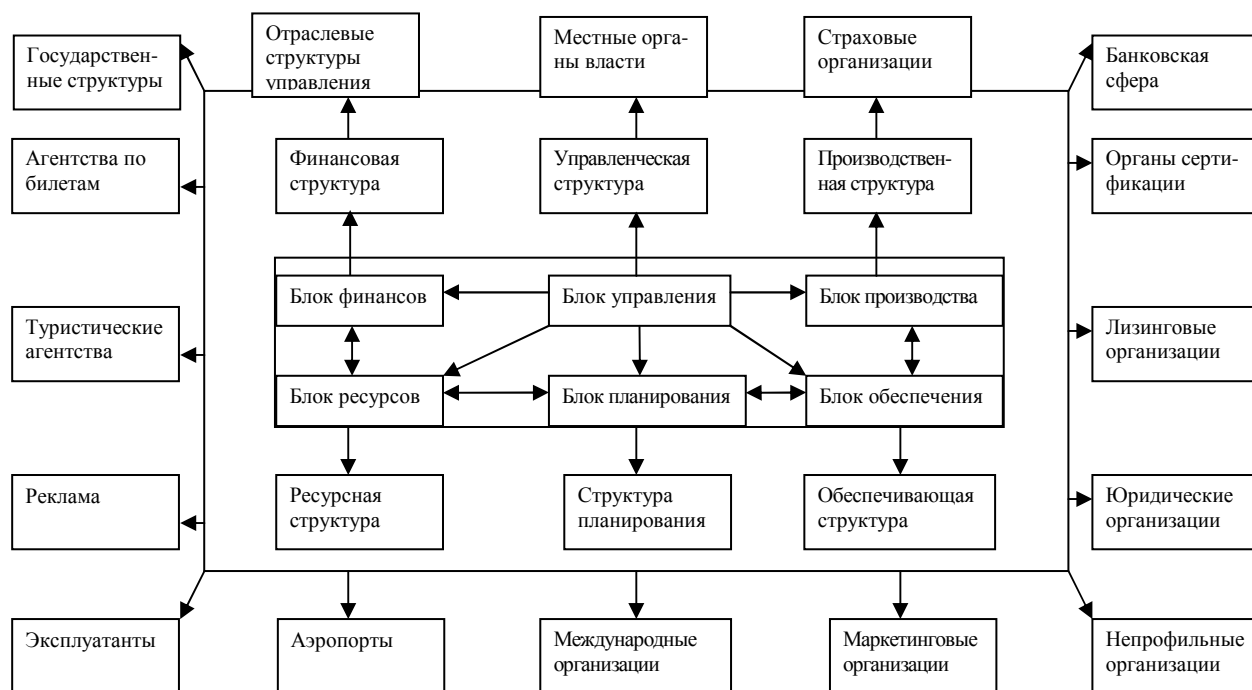


Рис. 2. Формирование сетевого базиса авиапредприятия

С учетом фактора времени как внешняя, так и внутренняя структуры авиапредприятия трансформируются с целью удовлетворения вновь возникающих требований [1].

В таком случае обобщенная динамическая структура современного авиапредприятия будет иметь следующий вид (рис. 3).

Конфигурация системы (структуры) авиапредприятия включает три составляющие: критерии деятельности, ядро системы и сетевой базис структуры. Критерии включены в структуру потому, что вся остальная структура работает для их достижения, т.е. хотя критерий и не может быть элементом системы, тем не менее, он формирует функциональные связи между элементами, входит в них составной частью и потому может быть включен в структуру авиапредприятия. Смысл критериев достаточно понятен и не требует расшифровки.

Приведенный перечень не претендует на полноту и достаточность.

Ядро системы состоит из постоянной и переменной структур. Постоянная структура формируется исходя из первоначальных целей и задач авиапредприятия (рис. 1), а переменная отражает динамику развития структуры, причем именно внутренних отношений. Архитектура переменной структуры формируется на основе решений, принимаемых лицами (управленцами) высшего уровня иерархии ЛПРсс1 и ЛПРст1, полученных в результате системного и ситуационного анализа. Системный анализ предполагает исследование структуры авиапредприятия как сложной системы в терминах теории сложных систем, а ситуационный анализ рассматривает последовательность производственных ситуаций в динамике и оценивает их с точки зрения влияния на структуру. В результате принятых решений формируется внутренняя структура авиапредприятия, отражающая совокупность генеральных критериев и удовлетворяющая их требованиям на данном этапе развития авиапредприятия.

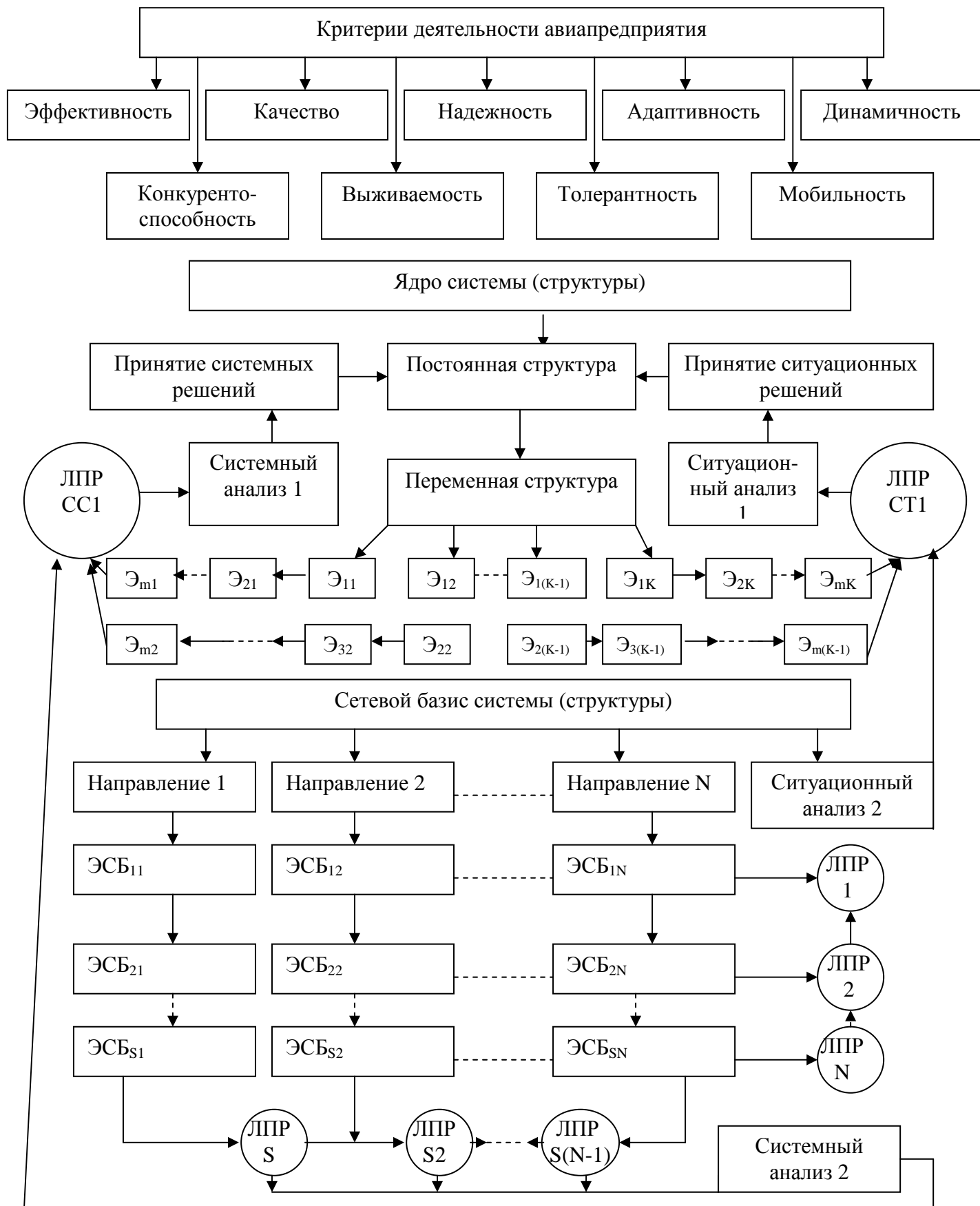


Рис. 3. Архитектура обобщенной динамической структуры авиапредприятия



Дальнейшее развитие авиапредприятия предполагает появление новых сфер деятельности и, как следствие, новых организаций, в той или иной степени взаимодействующих с авиапредприятием и образующих новую архитектуру сетевого базиса системы.

Каждое новое направление деятельности авиапредприятия включает некоторую совокупность элементов сетевого базиса ( $\text{ЭСБ}_{11}$ - $\text{ЭСБ}_{s1}$ ), ( $\text{ЭСБ}_{12}$ - $\text{СБ}_{s2}$ )...( $\text{ЭСБ}_{1N}$ - $\text{ЭСБ}_{sN}$ ). За каждое направление отвечает один из ЛПР среднего уровня иерархии ( $\text{ЛПР}_{s1}$ - $\text{ЛПР}_{s(N-1)}$ ), осуществляющих системный анализ, и ( $\text{ЛПР}_1$ - $\text{ЛПР}_N$ ), осуществляющих ситуационный анализ. Результаты анализа поступают на высший уровень ( $\text{ЛПР}_{cc1}$ ,  $\text{ЛПР}_{ct1}$ ), где используются при принятии соответствующих решений.

Таким образом, на определенном этапе развития авиапредприятия его структура становится сложной системой, состоящей из множества элементов, имеющих функционально-различное производственное назначение, связанных между собой достаточно сложной системой отношений. При этом указанная структура должна отвечать требованиям соответствующих критериев.

Отсюда возникает вопрос: структура какого типа требуется на данном этапе? От ответа на этот вопрос зависит успех стратегического развития авиапредприятия.

Прежде всего необходимо уточнить требования, которые предъявляются к альтернативной структуре, включая функциональные подходы к организации производственной деятельности [2]:

1. Организация представляет собой объединение других организаций, независимо от формы такого объединения (корпорация, холдинг, консорциум, конгломерат, картель, синдикат или трест).

2. Организация должна быть многофункциональной.

3. При объединении организаций должна быть обеспечена горизонтальная и вертикальная интеграция.

4. Совокупность объединенных специализированных единиц, представляющих собой организацию как авиапредприятие, в процессе своей деятельности должна координироваться только рыночными механизмами.

5. Организация использует общие активы множества специализированных единиц, расположенных в различных звеньях ценностной цепи.

6. Специализированные единицы в составе организации не только обмениваются информацией, но и могут кооперироваться друг с другом.

7. Организация всегда находится в процессе обновления, а ее основные элементы – в процессе корректирования в соответствии с изменениями требований рынка, технологий и других факторов внешней среды.

8. Структура организации должна адаптироваться к изменениям без перестройки и реорганизации.

9. Структура организации должна отвечать принципу демократической иерархии, т.е. каждый руководитель на любом уровне иерархии принимает решения на основе коллегиальности.

Перечисленные требования в совокупности с генеральными критериями деятельности авиапредприятия формируют перечень критериев оптимизации динамической структуры авиапредприятия.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Елисеев Б.П. К формулировке оптимизационных задач в области стратегии обучения // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2008. - № 142.

2. Шаманов М.В. К вопросу о многокритериальной модернизации производственной структуры авиапредприятия // Научный Вестник МГТУ ГА. - 2007. - № 122.

## THE DESIGN METHODOLOGY OF THE DYNAMIC STRUCTURE OF THE AIRLINE

Eliseev B.P., Shamanov M.V.

There are suggested the design methodology of the dynamic structure of the air enterprise as the preliminary stage of its further optimization.

**Key words:** structure, airline, criterion.

### Сведения об авторах

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

**Шаманов Михаил Владимирович**, 1977 г.р., окончил Ордена Ленина академию гражданской авиации (1999), соискатель ученой степени кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности, автор 11 научных работ, область научных интересов – проблемы оптимизации производственных структур, квалиметрия.

УДК 347.469.1: 347.42

## МЕДИАЦИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВА СУДЕБНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

Д.Б. ЕЛИСЕЕВ

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Горобцом В.Д.**

Статья посвящена проблемам формирования нормативной базы и юридической практики процедур медиации при разрешении споров.

**Ключевые слова:** конфликт, медиация, правовая норма, арбитраж.

Среди альтернативных методов разрешения споров медиация является наиболее результативной. В настоящее время накоплен обширный опыт решения проблемных ситуаций в межличностных и партнерских отношениях с помощью многообразных, достаточно эффективных, проверенных в основном зарубежной практикой альтернативных способов разрешения конфликтов.

Глобальный подход к предупреждению конфликтов основан в первую очередь на предугадывании и блокировании конфликтных источников. Сейчас, в период особенно высокой правовой неопределенности, изменения и недостаточной проработанности юридических нормативов в целом ряде областей деятельности использование медиационных процедур может не только облегчить разрешение проблем, но и обеспечить значительное моральное удовлетворение всех участников. Подобные соображения, например, нередко являются одним из стимулов участия в медиационной практике, например, американских юристов, которые работают медиаторами зачастую бесплатно.

Любые гражданские споры между двумя и более людьми, группами или организациями пригодны для медиации, если стороны действительно хотят уладить свои разногласия.

Например, в США, Польше, Германии и других странах существует успешная практика применения переговоров с участием посредника. В США суды даже рекомендуют вначале обратиться к посреднику-медиатору. Идея медиации оказывается очень современной и соответствует тенденциям демократизации, росту самосознания и строительству правового государства в нашей стране. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» должен способствовать развитию этих тенденций.

Процедура посредничества представляет собой альтернативу тяжбе (судебной процедуре) в разрешении споров между сторонами, и прежде всего, арбитражу. Арбитраж отличается от медиации так же, как медиация отличается от судебного заседания. Процесс арбитражного разбирательства предполагает присутствие лица, принимающего решение. Арбитр не должен объяснять свое окончательное решение. Другими словами, оно может быть совершенно произвольным и все же будет юридически правомочным. Арбитражные разбирательства более похожи на заседания судов общей юрисдикции, чем на медиацию.

В противоположность судебной тяжбе, медиация - это добровольный и конфиденциальный процесс, в котором ничего не решается без согласия сторон. Вступление сторон в процесс посредничества является добровольным, а посредник (медиатор) - свободно выбранным (в этом отношении посредничество сходно с третейским судом). Посредничество, как правило, проходит быстрее и дешевле, чем тяжба.

Арбитраж предусматривает участие в процессе независимой третьей стороны, которая после заслушивания свидетельств и доводов каждой стороны принимает решение, основанное на законе и оценках существа дела, предоставленных сторонами. Решение арбитра может быть

обязательным для сторон и может быть обжаловано в зависимости от соглашения сторон или в соответствии с действующим законодательством. Стороны при арбитраже передают управление спором арбитру или судебному составу и не принимают участие в принятии решения - это функции судьи. В свою очередь, посредник в процедуре посредничества не принимает никаких решений по поводу сторон; стороны при посредничестве принимают все решения самостоятельно. Эти решения обычно направлены на удовлетворение основных интересов сторон и, как правило, основаны на чувстве справедливости, как она представляется каждой из сторон. При посредничестве управление остается все время за самими сторонами.

В обязывающем арбитраже стороны выбирают одно или несколько независимых лиц для рассмотрения спора и вынесения финального решения, обязательного для исполнения сторонами. Процессу присущ состязательный характер. В отличие от судебного процесса в данном случае не регламентирована процедура разбирательства, процесс предоставления и оценки доказательств. Принцип публичности в обязывающем арбитраже не применяется. Процесс чаще всего проходит за закрытыми дверями. По согласованию сторон, при прохождении документов через государственный суд, решениям обязывающего арбитража может быть придана императивная форма исполнения. Если в соглашении между сторонами указана процедура работы арбитража, то статус арбитра и пределы его полномочий определены. Процедура рассмотрения спора может быть также закреплена в процессуальном законодательстве.

В рекомендательном (третейском) арбитраже решение носит рекомендательный характер. Стороны вправе при несогласии с решением передать дело в суд, прибегнув к императивной процедуре. Также материалы слушаний в рекомендательном арбитраже могут быть использованы в качестве дополнительных источников доказательств при обращении к другим консенсуальным процедурам, например, медиации или переговорам.

Основное отличие медиации от арбитража состоит в роли посредника, который не принимает решений, а лишь содействует выработке формулы согласия в сложном процессе, содействующем межличностным, межгрупповым, межгосударственным переговорам. Посредничество применяется в тех случаях, когда стороны не могут самостоятельно справиться с конфликтом и требуется внешняя помощь в лице авторитетного посредника, который организует процесс коммуникативного взаимодействия и поиск взаимоприемлемого соглашения. Помогая достичь соглашения, он не наделен полномочиями выносить какое-либо решение.

Поскольку посредник отвечает за организацию конструктивного взаимодействия конфликтующих сторон, он должен быть прекрасным коммуникатором, хорошим слушателем, энергичным, творческим, терпеливым человеком. Основные функции посредника – получить согласие сторон на участие в процессе посреднических переговоров, учредить и интерпретировать протокол переговоров, контролировать процесс «открытой коммуникации» между участниками.

Посредник встречается с потенциальными соперниками для выяснения их представления об основном спорном вопросе. В случае отсутствия релевантной информации посредник должен организовать ее поиск, например, обратиться к экспертам, создать комиссию и т.п. Определив предмет спора, он информирует стороны о том, каким образом подобные проблемы решались прежде. Он объясняет эффективность и преимущества посредничества относительно традиционных методов решения проблем и возможностей эскалации напряжения. В то же время он выясняет возможные различия в культуре реагирования соперников на следующие обстоятельства: идею внешней помощи в организации процесса переговоров; межличностный конфликт; уровень квалификации посредника; предлагаемые технологии; расписание переговорного процесса и размер гонорара. Он информирует о нормах коммуникативного взаимодействия и правилах поведения; предупреждает о возможности в процессе переговоров выдвигать требования, превышающие начальные предложения; обрисовывает предстоящую повестку дня. В российской юридической практике немного примеров проведения подобных процедур. Вместе с тем, процедуры, аналогичные медиационным, проводились с целью урегулирования вопросов по возмещению морального и материального вреда членам семей пассажиров, погибших в резуль-

тате крушения 14 сентября 2009 года в городе Перми, самолета Боинг 737-500, регистрационный номер VP-BKO, принадлежащего ЗАО «Аэрофлот-Норд», выполнявшим рейс № SU 821 под кодом ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии». Сторонами в процессе являлись не как истцы, родственники погибших пассажиров, а как ответчики ЗАО «Аэрофлот-Норд», ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии», ОАО «Страховая компания «Москва». Посредниками, проводившими предварительные переговоры, выступали адвокаты из г. Перми (по правилам профессиональной юридической этики автор не называет имена посредников и суммы компенсаций). Правда, в заключение потребовалось утверждение мировых соглашений судом (по каждому погибшему выплачивались различные суммы) из-за отсутствия на тот период соответствующих нормативных актов.

Достоинство медиации, во-первых, в том, что посредничество проходит конфиденциально. Посредничество – частное дело, оно позволяет быть искренним и сохраняет репутацию и реноме, до определенного периода не делается никаких публичных записей. Во-вторых, посредничество – это процедура разрешения спора, при котором вы управляете и владеете как самим процессом, так и его результатом – соглашением. В-третьих, посредничество нацелено на удовлетворение интересов каждой из сторон и обычно приводит к ситуации обоюдного выигрыша для каждой стороны. Посредничество ориентировано скорее на то, что каждая из сторон понимает под справедливостью, а не на формальные нормы закона. В-четвертых, посредничество относительно непродолжительно и, тем не менее, поскольку сторонам выгодно придерживаться того, о чем они договорились добровольно, имеет высокий уровень надежности. В-пятых, риск посредничества минимален, поскольку каждая сторона в любой момент может отказаться от процесса.

Медиация является альтернативой формальным правовым процедурам. Форма разрешения конфликтов, в которой третья сторона помогает партнерам разрешить конфликт и принять собственное решение каждой. Как и большинство концепций, медиация не является изобретением, а представляет собой лишь адаптированную под сегодняшний день модель, ранее существовавшую в культурах народов, начиная с древнейших времен.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **David W. Quinto, Stuart H. Singer.** Trade Secrets Law and Practice. OXFORD 2009 p.126-12.
2. Медиация – искусство разрешать конфликты. Знакомство с теорией медиации и профессиональными технологиями / сост. Мета Г., Похмелкина Г. / пер. с нем. VERTE, 2004.
3. **Петр Фар.** Медиация в нотариальной практике (Альтернативные способы разрешения конфликтов) / пер. с нем. Волтер Клувер, 2009.
4. **Махтель Пель.** Приглашаем к медиации / пер. с голл. Межрегиональный центр упр. консультирования, 2009.
5. **Рощупкин В.** Перспективы применения медиации в России // Адвокатские вестн. - 2005. - № 3 (53).

#### MEDIATION AS AN ALTERNATIVE TO THE COURT PROCEDURE

**Eliseev D.B.**

The article is devoted to the the problems of the formation of normative base and practice procedures of mediation in dispute resolution.

**Key words:** conflict, mediation, norm of the law.

#### Сведения об авторе

**Елисеев Дмитрий Борисович**, 1987 г.р., окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (2009), аспирант Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, автор 2 научных работ, область научных интересов - предпринимательское и коммерческое право.

УДК 340.11.5: 331.225

## ОБ ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ ПООЩРЕНИЙ

О.Ю. КОКУРИНА

**Статья представлена доктором юридических наук, член-кор. РАН, профессором Мальцевым Г.В.**

В статье анализируются вопросы понятия правовых поощрений, правовых целей их установления, с позиций системного подхода анализируется состав и структура поощрительных правоотношений, делается вывод об особой структуре поощрительной нормы.

**Ключевые слова:** правовые поощрения, льготы, государственные награды, правоотношение, норма права, правовые цели, правовые средства.

Традиционно право понимается как регулятор общественных отношений. Однако ценность права выражается в том, что оно выступает средством достижения широкого круга целей, включающих не только урегулирование общественных отношений, но обновление общества, фактором его прогресса (содействует развитию тех социальных связей, в которых заинтересовано общество), решения глобальных проблем современности (оборонных, экологических и т.п.) [1]. Достижение этих целей возможно разными правовыми способами, методами, императивными и диспозитивными, разрешительными и репрессивными, наказанием, убеждением, поощрением и т.д. Цель нашей статьи показать особенности поощрительных правовых отношений.

Отметим, что поощрения известны различным отраслям права, хотя отдельным из них они более свойственны. Так, в трудовом праве действуют разного рода премиальные системы, направленные на стимулирование моральной и материальной заинтересованности в росте производительности труда, повышении работниками своей квалификации, приобретении новых профессий и т.д. В административном праве значительный по объему институт составляет наградное право, т.е. нормы, устанавливающие порядок награждения граждан орденами и медалями, присвоения почетных званий. Вместе с тем, поощрительные нормы можно встретить и в гражданском праве. Например, ст. 710 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает правило о так называемой экономии подрядчика, предполагающее, что в случаях, когда фактические расходы подрядчика оказались меньше тех, которые учитывались при определении цены работы, подрядчик сохраняет право на оплату работ по цене, предусмотренной договором подряда, если заказчик не докажет, что полученная подрядчиком экономия повлияла на качество выполненных работ.

Однако в полной мере правовые поощрения проявляются в публичном праве, поскольку Российская Федерация и иные публично-правовые образования с их помощью решают глобальные задачи, установленные в Конституции Российской Федерации, и в первую очередь, направленные на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ). А.В. Малько, внесший весомый вклад в разработку проблемы поощрений справедливо указывает, что время настоятельно требует: нужно учиться пользоваться и «пряником». Мудрый законодатель отличается тем, что отдает предпочтение льготам и поощрениям («прянику»), ибо они обращают во благо делу характер человека, саму его природу [2].

Действительно, в настоящее время законодатель уделяет больше внимания не репрессивным, а поощрительным методам правового регулирования. Массив норм с поощрительным содержанием увеличивается, усложняется. А.В. Григорьев даже говорит о становлении наградного (поощрительного) права как отрасли права [3]. Данный вывод нельзя считать достаточно обоснованным, поскольку у такой «отрасли» нет самостоятельного предмета и методов право-

вого регулирования, наоборот, как отмечалось, поощрение, в том числе награждение, присуще для любой отрасли права, чьи нормы реализуют регулятивную функцию (а не наказательную, что характерно для уголовного права). Вместе с тем следует признать справедливым мнение ученого, относимого к проблематике антикоррупционной деятельности, что одной из существенных причин ее недостаточной эффективности является и несовершенство наградного (поощрительного) законодательства, поскольку соответствующие выгоды и привилегии будут препятствовать злоупотреблению со стороны государственных и муниципальных служащих.

Представляется, что поощрительное, в том числе наградное право можно представить как межотраслевую отрасль законодательства, т.е. достаточно устойчивую и обширную совокупность правовых норм межотраслевой направленности. Нормативная основа в поощрительном (наградном) праве лежит в Конституции Российской Федерации, несмотря на то, что специально о праве человека и гражданина на поощрение от государства не упомянуто. В этом смысле справедливым представляется вывод А.В. Малько, что в соответствии со статьей 55 Конституции РФ перечисление в Основном законе основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина [4]. М.В. Баглай также полагает, что данную формулировку Конституции Российской Федерации можно толковать только как признание неисчерпаемости свободы и как уважение многогранных прав и свобод, которые при всей их важности не относятся к категории основных [5]. Таким образом, право на награду государства также является одним из конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Отметим, что под поощрением в науке понимают разные категории. О.М. Киселева называет его социально-правовым явлением государственной реальности, предполагающее юридическое установление, меру индивидуального стимулирования и управленческий процесс [6], а В.М. Баранов - самостоятельным методом государственного руководства социальными процессами [7]. В.В. Нырклов понимает под правовыми поощрениями самый действенный правовой стимул [8].

В принципе, все названное подпадает под определение поощрения. Однако следует иметь в виду следующее: льготы и поощрения - не только правовые средства. Как позитивные воздействия на сознание субъектов, они имеют место и в религии, морали, корпоративной практике, поэтому они являются общесоциальными регулятивными институтами. Если же цели, которые предполагается достичь с помощью поощрительных мер, ставятся на данном этапе развития общества государством, тогда поощрение является правовым средством достижения таких целей, которые весьма разнообразны, от стимулирования желаемых процессов, элиминирования вредных явлений.

В любом случае, поощрительные правовые средства реализуются в правоотношениях, которые можно именовать поощрительными. Структура и состав данных правоотношений отличаются своеобразием, что позволяет сделать вывод об их достаточно самостоятельном значении. Условно такое поощрительное правоотношение можно представить в качестве определенной системы правового характера. При этом вполне обоснованным можно считать анализ правовых явлений как определенных систем, нашедший достаточно широкое распространение в юридической литературе в последнее время, так как он позволяет четко установить элементы системы, структуру связей между ними, целеполагание. Более полной характеристика правоотношения будет, если иметь в виду, что правоотношение встраивается в более сложное системное образование - механизм правового регулирования. Для того, чтобы полно оценить поощрительное правоотношение как систему, следует проанализировать его системные факторы [9-13]:

1. Системообразующие факторы (проблемная ситуация и целевое состояние), что применительно к поощрительному правоотношению означает наличие самостоятельных целей, которые ставят перед собой его субъекты. Такие цели ставятся субъектами, способными влиять на долгосрочное развитие общества, предприятия и т.п. Например, на уровне Российской Федерации решаются задачи увеличения рождаемости, на уровне предприятия - увеличение производства соответственно уполномоченный субъект (государственный орган или работодатель) ставит и реализует указанные правовые цели.

2. Системонаполняющие факторы, которые конституируют такое отношение системы к целевому состоянию, которое обеспечивает его достижение. Иначе говоря, это элементы самой системы. Состав поощрительного правоотношения включает в себя:

- а) обязанный субъект, т.е. тот, кто предоставляет поощрение (публично-правовое образование, работодатель и др.);
- б) управомоченный субъект, т.е. тот, кто имеет право на поощрение (награду);
- в) объект правоотношения – само поощрение как материальное или нематериальное благо;
- г) содержание поощрительного правоотношения, т.е. субъективное право на поощрение и юридическая обязанность его предоставить. При этом именно внутренние факторы (структура) являются наиболее очевидными и позволяющими выяснить остальные.

3. Системообуславливающие факторы (условия деятельности системы). К ним следует относить юридические факты, в совокупности образующие фактический состав, необходимый для предоставления поощрения, в том числе условия поощрения (например, рождение второго ребенка), а также правоприменительный акт, конкретизирующий объем субъективных прав и юридических обязанностей либо констатирующий их наличие у конкретных субъектов (например, Указ Президента Российской Федерации о награждении). Вопрос об основаниях надления участников правоотношений поощрительными субъективными правами требует отдельного исследования, однако предварительно можно заметить, что они в зависимости от адресата могут выражаться как в индивидуальном правовом акте (например, Указе Президента Российской Федерации о награждении гражданина государственной наградой), так и в нормативном акте (например, о так называемом «материнском капитале» [14]). Но и в последнем случае поощрение реализуется в форме правоприменения, т.е. требует индивидуального правового акта о предоставлении поощрения конкретному лицу.

Указанный системностный подход позволяет разграничить правовые поощрения от смежных явлений. Так, метод поощрения сходен с методом убеждения. И то, и другое, направлены на побуждение субъектов выполнять правовые установления, но как отмечает В.М. Дуэль, у них разные способы воздействия [15]. Если убеждение проявляется, прежде всего, в использовании разъяснительных и воспитательных мер, то поощрение основано на материальном и моральном одобрении, причем, как правило, моральное поощрение сопровождается материальным (выплаты, льготы).

Кроме того, поощрения следует отличать от компенсаций, предоставляемых государством в качестве возмещения отдельным гражданам (категориям граждан) тех или иных потерь (например, от природных стихий и др.), а также вознаграждений, имеющих место в гражданском праве и уплачиваемых за оказание услуги. Поощрения всегда выступают средством надления участников отношений дополнительным благом (благами) – бонусом, они безэквивалентны, т.е. не предполагают обязательств между субъектами. В связи с этим А.В. Малько справедливо замечает, что поощрение есть форма и мера юридического одобрения добровольного (выделено нами) заслуженного поведения [2].

Поощрительное правоотношение является юридическим отношением в «чистом» виде, что отличает его от гражданских правоотношений, производных с помощью нормы права от фактических общественных отношений. Поощрения предоставляются не сами по себе, а только при реализации нормы права. Все упомянутые выше возможности, называемые учеными как поощрение, формально выражаются в надлении участников поощрительных отношений соответствующими субъективными правами, которые могут быть защищены соответствующими принудительными мерами. Формой надления субъективными правами выступают правовые нормы. Соответственно, с правовой точки зрения о поощрении следует говорить как о части нормы права, ее диспозиции. Соответствующие нормы правильно именовать поощрительными [16].

В этом смысле позволим себе не согласиться с тем, что другая часть нормы - позитивные санкции - предусматривает правовые поощрения, под которыми можно понимать форму и меру юридического одобрения заслуженного правомерного поведения, в результате которого субъект чем-то вознаграждается, а гипотеза и диспозиция в такой норме слиты как в уголовно-



правовой норме, и предлагаются модель заслуженного поведения и призыв к его осуществлению [15]. На наш взгляд, структура поощрительной нормы выглядит иначе: в ее гипотезе правомерное, полезное поведение (совершение героического поступка, рождение второго ребенка), выступает условием действия диспозиции, которая закрепляет право такого субъекта на поощрение от обязанного лица (государства, работодателя), а уже в санкции закрепляется возможность защиты управомоченного в случае непредоставления поощрения.

Реализация таких норм выражается де-факто в наделении субъектов общественных отношений либо конкретными благами, как материальными (выплаты), нематериальными (государственные награды), либо освобождением от обременений (налоговые и иные льготы).

Заметим, что поощрение может выражаться в разных средствах и способах правового воздействия на субъектов общественных отношений с целью стимулирования от них нужного для государства поведения. Представляется, что такие способы следует разделять на две большие группы.

Во-первых, поощрение может выражаться в материальном стимулировании участников общественных отношений (материально-стимулирующие способы). Такие способы, в свою очередь, можно подразделять на меры пассивные и активные.

К пассивным мерам поощрения следует относить те, при применении которых субъекты освобождаются от обязательных выплат в доход государства или иных субъектов, но за счет государства. Такие способы именуется льготами. Под правовой льготой в теории юриспруденции понимают правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных прав, так и в освобождении от обязанностей [1]. Льготы в основном используются в налоговых правоотношениях, однако могут иметь место и в гражданско-правовых отношениях, например, когда некоторые категории граждан (сельские педагоги, медицинские работники) за счет соответствующих бюджетов получают скидки по оплате за топливо (газ).

К активным мерам поощрения относятся выплаты конкретным гражданам за счет соответствующего бюджета («материнский капитал», государственные премии и др.)

Во-вторых, поощрение может выражаться и в моральном поощрении отличившихся членов общества, а именно в государственных наградах.

Отметим, что наделение субъекта государственными наградами, которые подтверждают его заслуги перед обществом, меняет его правовой статус, что может быть учтено при совершении им впоследствии проступков и преступлений, что также можно считать неким поощрением в виде снижения наказания [17]. Так, Верховный суд Российской Федерации оставил без изменения приговор по уголовному делу о получении взятки в крупном размере, так как при назначении виновному наказания судом выполнены все требования закона, оно соответствует содеянному им и по своему виду и сроку является справедливым; применение дополнительного наказания в виде лишения воинского звания и государственных наград является правом, а не обязанностью суда и вопреки мнению государственного обвинителя мотивировки в случае его неприменения не требует. Сам факт наличия у обвиняемого наград суд расценил как обстоятельство положительно его характеризующее [18].

Метод правового поощрения – это совокупность средств и способов правового воздействия, основанных на материально-моральном стимулировании и направляющих волю субъекта на реализацию конкретных задач государства и общества посредством формирования у него убеждения в выгоды совершения таких действий, а также осознания их важности и значимости для общества и государства [15].

Вместе с тем, следует иметь в виду, что наибольшего эффекта эти меры достигают, если учитывается не только возможное осознание важности для общества или государства, а достижение частного интереса участника общественного отношения. В конечном счете, личные выгоды как материальные, так и моральные (материальное и моральное благополучие) конкретного субъекта, сложившись многократно по числу участников общества, создадут базу для достижения цели, поставленной законодателем. Безусловно, материальные льготы влекут уменьше-

ние казны, но здесь эффект вложений в конкретного субъекта синэргируется в общепользительный эффект. Условно говоря, выплаты материнского капитала приведут к увеличению рождаемости и соответственно увеличению рабочих рук и к росту экономики, налоговые льготы в конкретную отрасль – к ее развитию и т.д.

Таким образом, характерно, что меры поощрительного содержания должны применяться в совокупности. В ст. 36 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного 23 декабря 1992 г. [19] сказано, что "за образцовое исполнение обязанностей и достигнутые высокие результаты в службе для сотрудников органов внутренних дел предусматриваются следующие виды поощрений: объявление благодарности; выдача денежной премии; награждение ценным подарком; занесение в Книгу почета; на Доску почета; награждение Почетной грамотой; награждение нагрудным знаком; награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого Знамени органа внутренних дел; награждение именованным оружием; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности».

Юриспруденция является прикладной наукой, поэтому научные изыскания должны быть свободными от схоластики и направлены на практическую применимость. В связи с этим важен комплексный подход к изучению того или иного явления, предполагающий использование знаний, полученных другими общественными науками. Только тогда и само право достигнет своих целей. Как говорит Е.А. Суханов о юридической цивилистической науке [20], сама по себе игра ума бессмысленна, это не наука. Сказанное означает, что правовые конструкции не должны быть оторванными от практики и при их обосновании должны быть учтены экономические законы развития общества.

Так, поощрения следует соотносить с весьма известной в экономической науке категорией – «парадоксом бережливости» (англ. paradox of thrift, англ. paradox of saving), Этот парадокс в экономической науке, описанный американскими экономистами Уоддиллом Кетчингом (англ. Waddill Catchings) и Уильямом Фостером (англ. William Trufant Foster) и исследованный, в частности Джоном Мейнардом Кейнсом и Фридрихом фон Хайеком [21]. Парадокс формулируется следующим образом: «Чем больше мы откладываем на черный день, тем быстрее он наступит». Если во время экономического спада все начнут экономить, то совокупный спрос уменьшится, что повлечет за собой уменьшение зарплат и, как следствие, уменьшение сбережений. То есть можно утверждать, что когда все экономят, то это неизбежно должно привести к уменьшению совокупного спроса и замедлению экономического роста. Для экономического роста необходимо увеличивать совокупные расходы, которые действуют подобно инъекциям, обуславливая рост совокупного дохода с эффектом мультипликатора. А все изъятое из потока расходов мультипликативно сокращает совокупный доход, подталкивая экономику к рецессии или депрессии. Отсюда следовал парадоксальный вывод: чем больше в экономике аккумулируется сбережений, тем беднее она становится. Лауреат Нобелевской премии по экономике Пол Кругман привел парадокс бережливости как один из аргументов в пользу ведения политики увеличения государственных расходов. По его мнению, в то время, когда домохозяйства вынуждены уменьшать расходы, экономика для оживления требует замены обычных потребителей правительством: именно правительство должно утвердить различные государственные программы. Зато, по мнению конгрессмена от штата Техас Рона Пола, настоящее благосостояние может быть создано благодаря сбережениям, ограничению потребления нынешних благ для увеличения потребления благ в будущем [22].

Указанный экономический закон вполне распространим и на сферу государственных расходов на стимулирование отдельных субъектов общества или их групп, отдельных категорий. Соответственно эти расходы сродни инвестициям. Если же их не осуществлять, можно достичь лишь некоего краткосрочного эффекта, но никак не долгосрочного.

Однако должны быть определены некие верхние и низшие границы применения мер поощрения, чтобы не допустить их «девальвации». Такие границы могут быть как субъективными

(внутригрупповыми, внутрипрофессиональными), так и содержательными (содержание поощрительной меры). Например, очевидно, что действия по спасению людей имущества более ожидаемы от людей, которые должны их совершать в силу профессии (милиционеры, военные и т.п.), следовательно, поощрения для иных лиц, осуществивших подобное, должны быть выше. Сами же меры поощрения должны быть достойными, т.е. соответствующими совершенному или стимулируемому поведению. Так, слишком малые компенсации за рождение ребенка не способны стимулировать его. При этом меры эти следует применять в комплексе, системно, а именно, моральные меры сочетать с материальными. Очевидно, что в настоящее время, одна лишь государственная награда за материнство без соответствующих материальных льгот и выплат не способствует достижению поставленных государством целей.

Итак, в качестве краткого вывода, укажем, что целесообразно выделение поощрительных правоотношений как особые системы правового характера, отличающихся своеобразной структурой и существующих на основе поощрительных норм. Представляется обоснованным распространение экономического закона «о парадоксе бережливости» на правовую поощрительную деятельность, поскольку он доказывает высокую эффективность поощрения как для социально-экономического развития общества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. - М.: Юристъ, 2004.
2. Малько А.В. Льготная и поощрительная правовая политика. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. - С. 3.
3. Григорьев В.А. Наградное (поощрительное) право как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих // Конституционное и муниципальное право. - 2003. - № 3. - С. 35-37.
4. Малько А.В. Льготы и поощрения как важнейшие правовые средства регионального законодательства // Правоведение. - 1999. - № 1.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. - 3-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА. - 2001. - С. 159.
6. Киселева О.М. Поощрения как метод правового регулирования: дисс... канд. юрид. наук. - Саратов. - С. 76.
7. Баранов В.М. Правовые формы поощрения в развитом социалистическом обществе сущность, назначение, эффективность. - Саратов. - 1975. - С.4.
8. Нырков В.В. Поощрения и наказания как парные юридические категории: дисс...канд. юрид. наук. - Саратов. - 2002. - С. 185.
9. Ершов В.В. Суд в системе органов государственной власти // Российское правосудие. - 2006. - № 1. - С. 43-45.
10. Мальцев В.А. Право как нормативно-деятельностная система // Правоведение. - 2002. - № 2.
11. Кулаков В.В. Обязательство и осложнение его структуры в гражданском праве. - М.: Волтерс Клувер. - 2010.
12. Шагиева Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе: дис... д-ра юрид. наук. - М., 2008. - С. 18 - 19.
13. Сагатовский В.Н. Деятельность как философская категория // Философ. науки. - 1978. - № 2. - С. 54.
14. О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей: Федер. закон от 29.12.2006 г. № 256-ФЗ.
15. Дуэль В.М. Государственные награды в российском праве: Проблемы теории и практики: дисс... канд. юрид. наук. - М., 2005. - С. 21.
16. Гущина Н.А. Поощрительные нормы российского права: Теория и законодательная практика. - СПб, 2003. - С. 67-68.
17. Уголовный кодекс: Федер. закон от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в действующей редакции).
18. Определение Верховного суда РФ от 15.04.2010 г. № 209-О10-2 // Консультант Плюс.
19. Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 2.
20. Суханов Е.А. Стенограмма вводной лекции для слушателей Российской школы частного права (4 октября 2010 г.) // [www.privlaw.ru](http://www.privlaw.ru)
21. William Trufant Foster, Waddill Catchings, Business Without a Buyer, Houghton Mifflin Company, 1927.
22. <http://www.ronpaul.com/2008-10-03/ron-pauls-statement-on-the-passage-of-the-bailout-bill/>

## ABOUT THE FEATURES OF THE LEGAL INCENTIVES

**Kokurina O.U.**

There are analyzed in the article the issues of legal incentives, legal objectives of their establishment, and from the positions of system approach are analyzed the composition and structure of the incentive legal relations/ So? The author came to the conclusion of the special structure of the incentive rules.

**Key words:** legal incentives, benefits, state awards, relationship, the rule of law, legal purpose, legal means.

### Сведения об авторе

**Кокурина Ольга Юрьевна**, окончила Московский государственный педагогический институт им. В.И. Ленина (1983), Российскую академию государственной службы при Президенте РФ (1996), кандидат юридических наук, докторант Российской академии государственной службы при Президенте РФ, автор 26 научных работ, область научных интересов – государственное управление, транспортное право.

УДК 347.823.2: 656.71: 341.16:388.9

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

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

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

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

**Ключевые слова:** аэропорт, аэропортовая деятельность, стандарты ИКАО.

Согласно действующему Гражданскому кодексу РФ аэропорты имеют двойной статус:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Одним из серьезных недостатков действующего Воздушного кодекса РФ является отсутствие четких и ясных положений о порядке внедрения стандартов ИКАО в деятельность аэропортов и аэродромов. Создается впечатление, что эта проблема второстепенная и собственники аэропортов и аэродромов могут решать по своему усмотрению, исходя из своих материальных возможностей.

В действительности же такое весьма вольное представление о стандартах ИКАО оборачивается на практике серьезными экономическими просчетами владельцев аэропортов и аэродромов.

Экономя на внедрении стандартов ИКАО, собственники не повышают, а понижают капитализацию аэропортов и аэродромов и лишают сами себя возможности признания их в качестве полноценных объектов, отвечающих стандартам ИКАО.

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

Чтобы законодательство об аэропортах и аэродромах было передовым, обеспечивало их нормальную и эффективную деятельность, необходимо четко и ясно решить вопрос о праве собственности на аэропорты и аэродромы во взаимосвязи с публичными интересами государства. Это позволит раздвинуть рамки привлечения капитала в экономику международных аэропортов и аэродромов без ущерба международным обязательствам Российской Федерации в этой области.

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

Основные обязательства государств в формировании национального авиационного законодательства:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Lebedeva M.J.**

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

**Key words:** airport, airport activities, ICAO Standards.

### **Сведения об авторе**

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

УДК 331.45:65-05:347.82

## ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ И СОЦИАЛЬНО-ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ АВИАЦИОННОГО ПЕРСОНАЛА ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, Л.А. КОЛЫШЕВ

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

В статье на основе действующего трудового законодательства, а также анализа нормативных актов, действующих и действовавших в гражданской авиации, рассмотрены некоторые особенности правового регулирования труда, рабочего времени и времени отдыха авиационного персонала. В частности, исследованы особенности применения норм трудового законодательства и законодательства в области социального обеспечения в гражданской авиации.

**Ключевые слова:** авиационный персонал, трудовые отношения, члены экипажа.

В юридической литературе проанализированы многие общие проблемы правового регулирования трудовых отношений. Имеется основательная теоретическая база, позволяющая продолжить изучение сущности трудовых правоотношений, исходя из требований, которые предъявляются к организации труда и к повышению роли работника в социальной и производственной деятельности.

В настоящей статье на основе действующего трудового законодательства, а также анализа нормативных актов, действующих и действовавших в гражданской авиации, рассмотрим некоторые особенности правового регулирования труда, рабочего времени и времени отдыха авиационного персонала. В частности, исследуем особенности применения норм трудового законодательства и законодательства в области социального обеспечения в гражданской авиации.

Рабочее время работников гражданской авиации регулируется путем применения общих норм трудового законодательства к условиям труда в данной отрасли с дополнениями и некоторыми изъятиями из них, которые обусловлены специфическими условиями труда. Специфика режима труда и отдыха регулировалась ранее Положением о рабочем времени и времени отдыха работников гражданской авиации, действие которого в 1990 году было отменено. В связи с этим, Постановлением Министерства Труда РФ введено в действие Временное положение о рабочем времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов гражданской авиации РФ (от 25 июня 1993 г. № 124) (далее – Временное положение). Анализируемое Положение учитывает особенности организации труда и регулирует рабочее время и время отдыха пилотов, штурманов, бортинженеров, бортмехаников, а также бортоператоров и бортпроводников, входящих в состав экипажей воздушных судов. В той части, в какой режим рабочего времени отдыха экипажей воздушных судов не урегулирован указанным Положением, применяются общие нормы трудового законодательства.

Наибольшей спецификой отличается правовое регулирование рабочего времени членов экипажей воздушных судов, командно-летного и летно-инструкторского состава.

Как правило, рабочее время не делится на части в зависимости от качества затрачиваемого работником труда, а представляет собой единое целое, а именно, установленное законом (или на основе закона) время, в течение которого работник должен выполнять свои трудовые обязанности по трудовому договору.

Рабочее время летного состава, в связи с тем, что их труд связан с эксплуатацией авиационной техники на земле и в воздухе, делится на две части: рабочее время в воздухе (полетное время) и времени работы на земле. Во многом это связано с тем, что выполнение безопасного полета требует осуществления большого комплекса действий различных служб гражданской авиации. К ним относятся:

- планирование летной работы;
- подготовка воздушного судна к полету;
- профессиональная подготовка летного состава;
- готовность наземных служб к обеспечению безопасного полета;
- изучение метеорологических условий по маршруту полета;
- производство полета и т.д.

Временным положением о рабочем времени и времени отдыха установлено, что к полетному времени членов экипажа относится время с момента запуска двигателей для выполнения полета и до выключения двигателей после посадки включено в состав рабочего времени летного состава на земле. Время работы экипажа на земле в период запуска, прогрева, опробования двигателя и систем воздушного судна, в случае несостоявшегося вылета, оно засчитывается в размере 50 % полетного времени.

На наш взгляд, к рабочему времени членов экипажей на земле следует отнести и время нахождения в резерве и на дежурстве по аварийно-спасательным работам с обеспечением отдыха в специально отведенном для этой цели помещении. Время нахождения в резерве и на дежурстве засчитывается как время работы на земле в половинном размере, при этом, в случае вылета экипажа, общая продолжительность работы экипажа допускается до 12 часов учета времени нахождения в резерве и дежурства. Экипаж назначается в резерв не более 4 раз в месяц.

Для членов экипажа воздушного судна ведется суммированный учет рабочего времени. В этом случае сверхурочной является работа, выполненная сверх нормального числа рабочих часов учетного периода. Однако сверхурочные работы могут применяться в исключительных случаях, предусмотренных трудовым законодательством, и не должны превышать для каждого члена экипажа 20 часов подряд и 120 часов в год.

Временным положением о рабочем времени и времени отдыха установлены особенности самого суммированного учета рабочего времени. В нем же нашла отражение и дифференциация по такому признаку как вид выполняемой летной работы.

В настоящее время нормирование труда и отдыха осуществляется на уровне локальных нормативных актов конкретного авиапредприятия. В авиакомпаниях на основе и в соответствии с Временным положением о рабочем времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов гражданской авиации РФ разрабатываются собственные положения о рабочем времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов [1]. В локальных положениях учитываются правила нормирования летного времени и служебного полетного времени членов летного экипажа, времени отдыха.

Сложившаяся практика применения норм локального нормотворчества позволяет сделать вывод о том, что нормы продолжительности полетного времени и времени отдыха не обеспечивают профессиональную работоспособность членов экипажей и безопасность полетов. Положения о рабочем времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов часто не учитывают особенности организации режима труда и отдыха пилотов, штурманов, бортмехаников, входящих в состав экипажей воздушных судов.

Это особенно ярко проявляется и в процессе работы по оптимизации численности персонала аэропортов и авиакомпаний.

В целом, ситуация, складывающаяся на российском воздушном транспорте, требует кардинальных изменений в структуре производства и системе управления. Для внедрения новых систем работы в гражданской авиации и утверждении более рациональных норм труда и отдыха работников, труд которых непосредственно связан с обеспечением безопасности полетов, необходимо разработать кадровую стратегию деятельности предприятия в области управления персоналом.

Анализ вопросов правового регулирования рабочего времени и времени отдыха работников гражданской авиации показал, что нормативные акты, действующие в этой отрасли и регули-

рующие указанный круг правоотношений, недостаточно полно учитывают особенности, характеризующие режим труда и отдыха.

В науке трудового права прослеживается явная недостаточная изученность проблем трудовой дисциплины в гражданской авиации. В свое время одним из авторов данной статьи было проведено диссертационное исследование правовых проблем дисциплины труда на воздушном транспорте [2], в котором были проанализированы особенности правового регулирования специальной дисциплинарной ответственности, содержание дисциплины труда в гражданской авиации, разработаны обоснованные предложения по совершенствованию Устава о дисциплине работников гражданской авиации. Автор была одним из разработчиков проекта нового Устава о дисциплине работников гражданской авиации. Однако в 1991 году теоретические и практические разработки [3] оказались ненужными, поскольку Устав дисциплины работников гражданской авиации был отменен, и дисциплинарная ответственность работников летного и диспетчерского состава по управлению воздушным движением стала регулироваться общими нормами трудового законодательства.

Целостность правовой регламентации дисциплины труда с отменой Устава о дисциплине работников гражданской авиации была нарушена. Вместе с тем, Трудовой кодекс РФ по-прежнему предусматривает два вида дисциплинарной ответственности: общую, предусмотренную ТК РФ, и специальную, которую несут отдельные категории работников в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. Это прямо вытекает из норм статьи 192 ТК РФ, «за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнения или ненадлежащего исполнения работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине отдельных категорий работников могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания».

Действующий Устав о дисциплине работников морского транспорта [4] за дисциплинарный проступок к работнику морского транспорта, кроме мер, предусмотренных ст. 192 ТК РФ, предусматривает применение таких мер взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии (п. 13 Устава). Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота [5] устанавливает такие дополнительные виды должностных взысканий, как предупреждение о неполном служебном соответствии, изъятие дипломов у капитанов и лиц командного состава рыбопромыслового флота РФ на срок до трех лет с переводом с согласия работника на другую работу на тот же срок с учетом профессии (специальности) в соответствии с законодательством РФ.

В отношении гражданского персонала различных министерств и ведомств РФ установлены также некоторые особенности, связанные с действием отраслевых правил внутреннего трудового распорядка и уставов о дисциплине, применением дополнительных форм поощрения, специальной дисциплинарной ответственностью и порядком привлечения к ней. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. N 715 «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-морского флота» [6].

Необходимы новые разработки и в системе регулирования дисциплины труда работников гражданской авиации. Во многом это необходимо для решения проблем безопасности полетов на воздушном транспорте, которая напрямую связана со спецификой выполнения работ по осуществлению воздушных перевозок, и зависит от качества выполнения работы всеми специалистами гражданской авиации. Человеческий фактор является причиной 75-80% всех авиационных происшествий.

Целесообразно принятие нового Устава о дисциплине работников гражданской авиации.

По нашему мнению, при рассмотрении трудовой дисциплины в отрасли следует исходить из понимания дисциплины «как складывающейся в процессе производства особой совокупности правоотношений, при которой обеспечивается исполнение участниками производственного процесса возложенных на них обязанностей и осуществление предоставленных им прав» [7].

Состав дисциплинарного проступка следует определить в самом Уставе о дисциплине.

В рамках настоящей статьи сформулируем основные признаки данного вида правонарушения, совершаемого в процессе труда:

- нарушения внутреннего трудового распорядка авиапредприятия, выражающиеся в виновном противоправном неисполнении или ненадлежащем исполнении возложенных на работника обязанностей;
- нарушения, выражающиеся в противоправном осуществлении или неприменении предоставленных работнику правомочий;
- совершение противоправных проступков на служебных территориях и служебных помещениях предприятий гражданской авиации при исполнении трудовых обязанностей.

Для определения характера ответственности работника существенное значение имеют место и время его противоправных действий, а также отсутствие состава преступления.

Эти признаки дисциплинарного проступка позволяют выделить его в самостоятельный вид правонарушений в сфере трудовых отношений в отрасли.

Основанием дисциплинарной ответственности по Уставу о дисциплине должен быть не только дисциплинарный проступок, но и другие виды правонарушений, объектом посягательства которых являются отношения, выходящие за пределы внутреннего трудового распорядка авиапредприятий (например, совершение при исполнении служебных обязанностей ряда административных правонарушений, предусмотренных Воздушным кодексом РФ, грубое нарушение правил, предусмотренных соответствующими Федеральными авиационными правилами (ФАП РФ) для перевозки пассажиров и обеспечения сохранности грузов и багажа.

Необходимы и специальные дисциплинарные взыскания, применяемые к отдельным категориям работников гражданской авиации, а следовательно, и регламентация дисциплинарного производства. Правовые последствия правонарушений также должны найти место в новом Уставе о дисциплине работников гражданской авиации.

Специфика всей системы нормативных актов гражданской авиации, регламентирующих летную деятельность и управление воздушным движением, должна заключаться в том, что требования этих документов последовательно на всех этапах производственного процесса должны формировать определенную мотивацию поведения работника, обеспечивая должное его действие в выполнении каждого элемента трудовой функции.

Особые условия труда работников воздушного транспорта обуславливают не только дифференцированный подход к регулированию трудовых отношений в данной сфере, но и аналогичный подход в сфере отношений по социальному обеспечению.

В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2001 г. №155-ФЗ «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации» [8] определяются условия, порядок назначения и выплаты ежемесячной доплаты к пенсии, установленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации за счет средств, дополнительно поступающих в Пенсионный фонд Российской Федерации от работодателей, использующих труд членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации. В качестве дополнительной гарантии в области социального обеспечения в связи с вредными, опасными, напряженными и тяжелыми условиями труда, имеющего особый характер, членам летных экипажей воздушных судов, устанавливается доплата к пенсии, а также устанавливается обязанность работодателя выплачивать сверх размера страховых взносов, предусмотренных Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ о страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования дополнительный взнос в Пенсионный фонд РФ в размере, определяемом статьей 4 Федерального закона от 27 ноября 2001 г. № 155-ФЗ. Доплата к пенсии членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации выплачивается при условии оставления летной работы.

В практической работе необходимо учитывать, что замена единого социального налога страховыми взносами на государственное социальное страхование предполагает увеличение финансовой нагрузки на работодателя.

Таким образом, при дифференцированном подходе законодательства к регулированию труда в отдельных отраслях народного хозяйства выявляются существенные трудности в правовом регулировании труда в гражданской авиации, которые являются мало изученными в науке трудового права.

В условиях рынка и нынешнего финансового кризиса проблемы трудового договора, правового регулирования рабочего времени и времени отдыха, дисциплины труда лиц, чей труд связан с безопасностью движения воздушных судов, социально-обеспечительных отношений в отрасли, не потеряли своей актуальности, а приобрели новые аспекты, требуют более широкого подхода и глубокого осмысления.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Положение о рабочем времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов ГП «Калининградавиа».
2. Лебедева М.Ю. Правовые проблемы дисциплины труда в гражданской авиации: автореф. дисс... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Ленинград, 1989.
3. Лебедева М.Ю. Дисциплинарная ответственность по Уставу о дисциплине работников гражданской авиации // Известия Академии наук СССР, сер. общественных наук. – 1988. - № 5.
4. Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. N 395 // СЗ РФ от 29 мая 2000 г. - № 22, ст. 2311.
5. Об утверждении Устава о дисциплине работников рыбопромыслового флота Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 708 / СЗ РФ от 2 октября 2000 г. № 40. - Ст. 3965.
6. СЗ РФ. 2000. - № 40. - Ст. 3966.
7. Лебедева М.Ю. Правовые проблемы дисциплины труда в гражданской авиации: автореф. дисс... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Ленинград, 1989. - С.4.
8. СЗ РФ от 3 декабря 2001 г. № 49. - Ст. 4561.

#### FEATURES OF REGULATION LABOUR AND SOCIAL RELATIONS OF THE AVIATION PERSONNEL OF CIVIL AIRCRAFT

Lebedeva M.J., Kolishev L.A.

In article on the basis of the operating labor legislation, and also the analysis of the statutory acts operating and operating earlier in civil aviation, some features of legal regulation of work, working hours and time of rest of the aviation personnel are considered. In particular, features of application of norms of the labor legislation and the legislation in the field of social security in civil aviation are investigated.

**Key words:** aviation personnel, labor relations, crew members.

#### Сведения об авторах

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

**Кольшев Леонид Александрович**, 1958 г.р., окончил Санкт-Петербургский государственный университет (1995), доцент кафедры международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, автор 10 научных работ, область научных интересов – правовое регулирование трудовых отношений с участием авиационного персонала, право социального обеспечения.

УДК 73.01.09: 347.823.32

## ВОЗДУШНЫЙ ТРАНСПОРТ СССР В ДОВОЕННЫЕ ГОДЫ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, А.Ю. ПИДЖАКОВ

В статье приводится краткая характеристика развития воздушного законодательства в период от Октябрьской революции (1917) до начала Великой отечественной войны (1941), дается обзор развития авиационной промышленности, в частности, самолетостроения, приводятся данные развития воздушных перевозок, описывается история строительства аэродромов.

**Ключевые слова:** воздушный флот, история авиации, самолет, перевозки.

Воздавая должное пионерам авиационной науки и техники, следует вспомнить М.В. Ломоносова, который вел исследования воздушной среды и разработку проблем передвижения в ней, заложил основы аэродинамики.

Обогатил авиационную мысль и другой выдающийся русский ученый Д.И. Менделеев. Опираясь на труды М.В. Ломоносова и Д.М. Менделеева, талантливый инженер и изобретатель А.Ф. Можайский в 1882 году построил и испытал «воздухоплавательный» аппарат, снабженный паровым двигателем. Большое влияние на развитие авиации оказал и выдающийся ученый Н.Е. Жуковский. Он внес особенно много нового в создание теории гидро - и аэродинамики. Обогатил эту науку своими замечательными трудами и его ученик и последователь академик С.А. Чаплыгин.

После октября 1917 г. воздушный флот рассматривался руководством России как перспективная отрасль народного хозяйства. В наследство от старого строя Советская власть получила воздушный флот, насчитывавший в своем штате около 356 тыс. человек личного состава и 1 тыс. самолетов [1, с. 14].

Основным руководящим органом дореволюционной авиации являлось Управление воздушного флота (Увофлот). 20 декабря 1917 г. во главе Управления была поставлена Всероссийская коллегия по управлению воздушным флотом Республики в составе 9 человек. 24 мая 1918 г. Управление воздушного флота было преобразовано в Главное управление Рабоче-Крестьянского Красного воздушного флота (Главвоздухфлот), возглавляемое Советом в составе начальника и двух комиссаров.

Основная и лучшая часть авиационной техники России (около 900 самолетов) находилась в действующей армии на фронтах первой мировой войны. К октябрю 1917 г. в стране насчитывалось 34 авиационных предприятия, из которых 27 действовавших и 7 строившихся [1, с. 16].

С фронтов первой мировой войны удалось эвакуировать, а затем использовать 296 самолетов.

В годы гражданской войны в Советской Республике было построено 669 и отремонтировано 1574 самолетов.

Уже в первые годы Советской власти на наших авиационных заводах собирались и отечественные самолеты. Среди них – «Илья Муромец». Самолет был сконструирован в 1913 г. группой инженеров под руководством И.И. Сикорского и имел много модификаций (скорость его достигала 115 км/ч, загрузка составляла 1,5 т), а также «Лебедь», летающие лодки М-5, М-9 и др.

В 1920 г. прошли испытания самолеты конструкции А.А. Пороховщикова, И.И. Попова и В.Н. Хиони. 21 сентября 1920 г. для испытания новой авиационной техники в Москве, на Ходынке был создан Научно-опытный аэродром, подчиненный Главвоздухфлоту [2, 1921, № 8, 9, с. 14].

Несмотря на тяжелые годы гражданской войны, правительство придавало особое значение использованию самолетов в интересах населения и народного хозяйства страны, прежде всего, как самого скоростного вида транспорта. Так, Совет Народных Комиссаров 15 февраля 1918 г. обсуждал вопрос об образовании Комиссариата водных путей, шоссейных дорог и авиации.



В апреле 1918 г. в составе Увофлота был создан отдел по применению авиации в народном хозяйстве, который возглавил известный летчик Н.А. Яцук. Отдел начал подготовку к открытию воздушной линии Петроград-Москва. В начале апреля летчик Н.И. Петров с пассажиром на борту совершил по этой трассе пробный полет. Рассматривалась также возможность организации международной воздушной почтово-пассажирской линии Петроград-Стокгольм.

В конце гражданской войны самолеты стали все чаще применяться в качестве транспортного средства. Так, еще в январе 1920 г. выполнялись полеты по маршруту Сарапул-Екатеринбург [3]. Весной 1920 г. в период мирной передышки, предпринимались полеты по линии Смоленск-Гжатск-Москва для перевозки почты и пассажиров [4].

В целях развертывания аэродромной сети Совет Народных Комиссаров 6 сентября 1920 г. принял решение об отпуске 36 млн. рублей на постройку аэродромов в Саратове, Кирсанове и Ржеве.

Знаменательным событием для советской авиации явился подписанный 17 января 1921 г. декрет Совета Народных Комиссаров о воздушных передвижениях. Декрет требовал строгого учета аэродромов, посадочных площадок, ангаров и других сооружений, а также летного состава и самолетов. Определялась организация полетов иностранных самолетов над территорией Советской Республики. Этот документ был первым законодательным актом в области регулирования полетов в Советском государстве. Он заложил основы воздушного законодательства, способствовал развитию гражданской авиации и ее широкому применению в народном хозяйстве. Разработкой вопросов советского воздушного права в те годы активно занимались профессор И.С. Перетерский, Е.А. Коровин, В.Э. Грабарь, А.В. Сабанин и другие.

Развитие декрета о воздушных передвижениях приказом по воздушному флоту от 3 октября 1922 г. устанавливались правила регистрации воздушных судов, применения опознавательных знаков, огней и сигналов воздушных судов [2, 1923, № 1, с. 98].

В соответствии с приказом Реввоенсовета Республики 1 декабря 1922 г. в Главвоздухфлоте была создана Инспекция гражданского воздушного флота, в функции которой входила разработка мероприятий по применению самолетов в народном хозяйстве. На Инспекцию возлагались определение типов пассажирских самолетов и сроков их эксплуатации, порядка пользования аэродромами, отбор в гражданскую авиацию летного и технического состава, осуществление надзора и общего технического контроля за воздушными линиями и другие функции. Первым главным инспектором стал известный авиационный профессор И.С. Перетерский.

В 1921 г. начались авиаперевозки почты по маршрутам Харьков-Киев-Екатеринослав-Севастополь, Харьков-Херсон, Казань-Екатеринбург [1, с. 29].

В соответствии с постановлением СТО с 1 мая 1921 г. проводились полеты по трассе Москва-Харьков на самолетах «Илья Муромец». Первым полет здесь совершил А.К. Туманский. За пять месяцев было выполнено 43 рейса, перевезено 60 пассажиров и более 6 т груза. В октябре 1921 г. эта линия была закрыта вследствие изношенности самолетов. А.К. Туманский позднее вспоминал: «... корабли наши были довольно потрепаны, а большинство моторов уже выработало все свои ресурсы. Редкий рейс поэтому обходился без происшествий. Однажды между Серпуховым и Тулой на моем корабле загорелся в воздухе крайний правый мотор. Бортмеханик Ф.И. Грошев вылез на крыло. С риском для жизни и, действуя тремя нашими кожаными куртками, сбил пламя, и мы, не садясь в Туле, на трех моторах благополучно прилетели в Орел» [5, с. 143].

Летом 1922 г. в связи с открытием в Нижнем Новгороде первой советской Всероссийской ярмарки были организованы полеты по маршруту Москва-Нижний Новгород-Москва. Эта воздушная линия обслуживалась тремя самолетами.

1 мая 1922 г. летчик И.Ф. Воедило открыл движение по первой регулярной международной почтово-пассажирской линии Москва-Кенигсберг протяженностью 1300 км. В то время эта трасса была самой длинной в Европе. В основном она обслуживала народные комиссариаты иностранных дел, почт и телеграфов. В 1922 г. было перевезено около 400 пассажиров, более 18 т почты и грузов. По регулярности и безопасности полетов, культуре обслуживания пассажиров линия считалась одной из лучших в Европе.

В конце 1923 г. инженеры ЦАГИ В.Л. Александров, В.В. Калинин и А.М. Черемухин сконструировали для гражданской авиации первый советский пассажирский четырехместный самолет АК-1. Он развивал скорость до 146 км/ч и имел потолок 2200 м, эксплуатировался на авиалинии Москва-Казань. 26 мая 1924 г. над Москвой совершил полет первый отечественный самолет цельнометаллической конструкции АНТ-2.

В 1925 г. коллектив, возглавляемый Н.Н. Поликарповым и А.А. Семеновым, сконструировал пятиместный пассажирский полутороплан ПМ-1. Самолеты ПМ-1 эксплуатировались на трассах Москва-Ленинград и Москва-Берлин. По скорости и грузоподъемности они не уступали зарубежным самолетам «Дорнье», «Юнкерс» и «Фоккер». В 1926 г. завершились испытания первенца советского тяжелого самолетостроения АНТ-4 (ТБ-1).

Авиационная промышленность постепенно увеличивала выпуск самолетов. В 1923 г. их было изготовлено около 150, а в 1924 г. – более 200 [6, с. 5]. Знаменательным в истории советской авиации был 1925 г., когда страна отказалась от приобретения иностранных самолетов. Потребности в авиатехнике стали удовлетворяться за счет отечественного производства.

15 июля 1923 г. открылась первая в нашей стране регулярная воздушная линия Москва-Нижний Новгород. Первый рейс по этой трассе выполнил известный советский летчик Я.Н. Моисеев. За три с половиной месяца по ней было перевезено 270 человек, около 2000 кг почты и груза [7, № 11, с. 3].

19 октября 1923 г. СТО утвердил ориентировочный трехлетний план развития воздушных линий в СССР на 1924-1926 гг., предусматривавший открытие воздушных линий общей протяженностью свыше 6 тыс. км, развитие авиaperевозок в индустриальных районах, а также в Сибири, на Дальнем Востоке, в Закавказье. К концу 1924 г. начали действовать авиалинии Москва-Нижний Новгород-Казань, Москва-Харьков, Харьков-Одесса, Харьков-Ростов-на Дону, Евпатория-Севастополь, Тифлис-Баку, Тифлис-Манглы, Хива-Бухара, Бухара-Душанбе. Общая протяженность линий составила более 5000 км [8, с. 194].

В последующие годы открылась линия Москва-Орел-Харьков-Ростов-на-Дону-Минеральные Воды-Баку с ответвлением на Тифлис. Была подготовлена к эксплуатации крупнейшая транссибирская воздушная магистраль протяженностью 4565 км.

За 1923-1928 гг. общий налет составил почти 8 млн. км, перевезено более 28 тыс. пассажиров, около 700 т грузов; протяженность воздушных линий увеличилась в 7 раз, налет в километрах – почти в 10, количество перевезенных пассажиров – в 15, грузов и почты – в 9 раз [1, с. 48].

В 1926 г. линия Москва-Кенигсберг была продлена до Берлина. На этой трассе работали известные пилоты И.Ф. Воедило, В.С. Рутковский [2, 1930, № 4, с. 33-34] Н.П. Шебанов. В 1927 г. открылась авиатрасса Ленинград-Берлин. В 1926 г. воздушная трасса связала СССР с Монголией.

Общее число гражданских самолетов предполагалось довести к концу первой пятилетки (1928-1933 гг.) до четырех тысяч. Протяженность воздушных линий намечалась по первоначальному плану довести до 42500 км. В новом варианте пятилетнего плана – до 110000 км.

27 апреля 1932 г. Президиум ЦИК СССР утвердил первый Воздушный кодекс СССР. Его основой служил декрет СНК РСФСР от 17 января 1921 г. «О воздушных передвижениях». Воздушный кодекс являлся главным документом советского воздушного законодательства, он защищал суверенитет воздушного пространства над территорией СССР и его территориальными водами и обеспечивал необходимые условия для развития и широкого применения авиации в народном хозяйстве.

В годы первой пятилетки, наряду с железнодорожным, водным и автомобильным транспортом, быстро развивалась и гражданская авиация как необходимое и важное звено единой транспортной системы страны.

Сеть воздушных линий союзного значения непрерывно росла и составила в 1929 г. - 15426 км, в 1930 г. – 26310 км, в 1931 г. – 27716 км, в 1932 г. – 31934 км [1, с. 64]. К началу 1934 г. общая протяженность воздушных линий СССР достигла 34760 км [1, с. 78].

В 1936 г. поступил на эксплуатацию двухмоторный самолет ПС-35 конструкции А.А. Архангельского. Машина брала на борт 12 пассажиров. Она была оснащена автопилотом, радиополукомпасом и связной радиостанцией, развивала крейсерскую скорость до 350 км/ч при дальности полетов около 2000 км. С 1938 г. на трассах Аэрофлота появились двухмоторные цельнометаллические самолеты ПС-40, созданные конструкторским бюро, возглавляемым А.Н. Туполевым. Оснащенная двумя авиадвигателями М-100 мощностью по 750 л.с., машина развивала скорость около 400 км/ч. В 1936-1937 гг. для нужд Аэрофлота было выпущено 200 транспортных модифицированных самолетов Р-5 конструкции Н.Н. Поликарпова. На высоте 3500 м машина развивала скорость до 316 км/ч, дальность полета составляла 1000 км.

Выдающимся достижением советских авиастроителей явился восьмимоторный самолет АНТ-20 конструкции А.Н. Туполева, построенный в 1934 г. и получивший название «Максим Горький». На базе этого самолета был создан шестимоторный 64-местный пассажирский самолет ПС-124, развивавший скорость до 275 км/ч. Начиная с 1939 г., машина успешно эксплуатировалась на трассе Москва-Минеральные Воды.

В 1930-е годы постоянно совершенствовалась служба движения (диспетчерская), призванная обеспечивать безопасность и регулярность полетов. Организация ее работы определялась рядом нормативных документов, одним из которых было «Положение о диспетчерской службе в системе ГУГВФ и категорировании работников службы движения».

С расширением сети внутренних и международных линий, ростом объема транспортных работ совершенствовалась деятельность службы организации перевозок. В ее работе большое внимание уделялось экономике воздушных перевозок, повышению культуры обслуживания пассажиров, своевременности доставки адресатам грузов и почты, их сохранности в пути и аэропортах.

Права и обязанности работников службы организации перевозок регламентировались, в частности, «Положением о перевозке почты», введенным в действие 29 апреля 1937 г. приказом по Главному управлению ГВФ, и «Положением о службе перевозок» от 4 июня 1937 г. [1, с. 87].

Протяженность международных воздушных линий Советского Союза за годы довоенных пятилеток возросла с 2116 км в 1928 г. до 7000 км в 1940 г. [7, № 6, с. 20].

В 1940 г. в нашей стране насчитывалось 150 аэропортов. Аэрофлот располагал также большой сетью аэродромов местных воздушных линий. К лету 1941 г. протяженность воздушных линий СССР достигла более 146 тыс. км. Регулярное воздушное сообщение связало столицу СССР со всеми республиками, краями, областями и крупнейшими промышленными центрами Сибири, Севера, Дальнего Востока и Средней Азии.

На важнейших магистралях страны эксплуатировались новые самолеты ПС-84 (к июню 1941 г. Аэрофлот имел в своем распоряжении 72 самолета ПС-84). С вводом их в эксплуатацию значительно улучшились показатели регулярности движения и коммерческая загрузка.

Общий объем перевозок на линиях союзного значения в первом полугодии 1941 г. составил 17,8 млн. ткм, или 93,2 % от плановых заданий, - почти в полтора раза больше, чем в первом полугодии 1940 г. За первое полугодие 1941 г. было перевезено 127 тыс. пассажиров, 3 тыс. т почты и 24,9 тыс. т различных грузов [1, с. 96].

Гражданская авиация СССР в годы довоенных пятилеток стала важной составной частью единой транспортной системы страны, имевшей большую сеть авиалиний, аэропортов, летно-транспортных подразделений и авиаремонтных предприятий, строительных и проектных организаций, научно-исследовательских институтов и учебных заведений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. История гражданской авиации СССР / под общей ред. Б.П. Бугаева. - М., 1983.
2. Вестник воздушного флота. - 1921. - 1923. -1930.
3. Известия. - 1919. - 15 апреля.

4. Правда. - 1920. - 23 марта.
5. Туманский А.К. Полет сквозь годы. - М.: Воениздат, 1962.
6. Крылья Родины. - 1976. - № 8.
7. Гражданская авиация. - 1977.
8. Симаков Б.Л., Шпилов И.Ф. Воздушный флот Страны Советов. - М.: Воениздат, 1958.

## AIR TRANSPORT OF THE USSR IN PRE-WAR YEARS

Lebedeva M.J., Pidzakov A.J.

In article the short characteristic of development of the air legislation during the period from October revolution (1917) prior to the beginning of the Great Patriotic War (1941) is resulted, the review of development of the aviation industry, in particular aircraft construction is given, the given developments of an airline traffic are cited, the history of building of airdromes is described.

**Key words:** air fleet, history of aviation, aircraft, transportations.

### Сведения об авторах

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

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, автор более 40 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право.

УДК 347.822:351.814

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА, В.Л. МИХЕЕВ, А.Ю. ПИДЖАКОВ

В статье анализируется история появления в российском законодательстве термина транспортная безопасность, дается его характеристика и раскрывается его социальная природа, исследуется его соотношение со смежными понятиями, характеризующими состояние защищенности транспортной инфраструктуры от криминогенных факторов, приводится обзор современного законодательства, регулирующего отношения в сфере транспортной безопасности.

**Ключевые слова:** транспортная безопасность, терроризм, высокорисковые объекты, авиационная безопасность, незаконное вмешательство.

Транспорт нередко становится средством достижения преступных целей лиц и организаций экстремистского толка, пытающихся путем совершения террористических акций добиться удовлетворения политических и иных требований, подвергая при этом опасности сотни человеческих жизней. Конечно невозможно в разговоре о транспортной безопасности обойти тему терроризма. Учитывая многообразие видов безопасности, остановимся на понятии «высокорисковые объекты». К ним относятся потенциально опасные и одновременно уязвимые объекты, являющиеся источником угроз (рисков) массового поражения населения и территории. Другими словами, это техногенные риски и криминальная составляющая. ФЗ № 16 [2] в основном ориентирован на антитеррор. А вот техногенные риски уходят как бы на второй план [5].

Преступления террористического характера на транспорте обретают такую качественную характеристику как технологичность, что позволяет квалифицировать их в качестве акций технологического терроризма. Это понятие включает в себя две группы преступлений террористического характера: акты, совершаемые с применением новых технических средств (например, отравляющих или биологически активных веществ), и акты, направленные против высокорисковых объектов.

Состояние транспортного комплекса, уровень его защищенности как прямо, так и косвенно оказывает влияние и на другие составляющие национальной безопасности: экономическую, научно-техническую, информационную, экологическую и др.

Необходимо отметить, что состояние транспортной безопасности – это вопрос общенационального масштаба, касающийся буквально каждого гражданина нашей страны, и отношения к нему государства, общества и отдельно взятого человека. Необходимые действия должны быть скоординированы, целенаправлены и динамично совершенствоваться с каждым годом, минимизируя саму возможность актов незаконного вмешательства.

Что же включает в себя термин «транспортная безопасность»? 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). В постановлении говорилось, что Минтранс России разрабатывает проекты нормативных правовых актов (в том числе и о транспортной безопасности) и вносит их на рассмотрение в Правительство РФ. Новый термин распространял видовой термин «авиационная безопасность» на все виды транспорта, придавая ему родовое значение [3].

Понятие «авиационной безопасности» 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» [1].

Следует отметить, что по какой-то причине был обойден вниманием Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности», в котором термин «безопасность на транспорте» (ст. 12) включал все виды безопасности: эксплуатацию транспорта, пожарную безопасность, промышленную безопасность и т.п. (в 1992 г. еще не было понятия «угроза терроризма»).

В постановлении Правительства РФ от 11 июля 2004 г. № 274 возобладала «угроза терроризма», и термин видового понятия «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.

После выхода постановления от 11 июня 2004 г. № 274 Минтранс России объявил тендер на разработку проекта Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Тендер выиграла группа авторов Института законодательства и нормативно-правовых разработок во главе с С.С. Сулакшиным, которая издала брошюру «Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности» (М.: Научный эксперт, 2004). В краткой аннотации к брошюре С.С. Сулакшин сообщает, что авторы «предлагают концептуальные меры, представляющие собой единую систему обеспечения безопасности на транспорте со стороны государства...».

Обращает на себя внимание сочетание двух имеющих совершенно разное значение терминов: «транспортная безопасность» и «безопасность на транспорте». Свое понимание этого термина авторы брошюры выразили в формулировке: «...транспортная безопасность – это такое состояние национальных транспортных систем, которое обеспечено организационно-техническими, финансовыми, нормативно-правовыми мерами и позволяет максимально предотвратить аварийность и незаконное вмешательство в их деятельность» [3, с. 5], то есть имеется в виду эксплуатация транспорта и его охрана от преступных действий (в том числе терроризма).

Говоря о предыстории вопроса, следует отметить, что анализ нормативных правовых актов России по железнодорожному транспорту до 1917 года 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).

Во втором номере журнала «Транспортная безопасность» за 2005 год была опубликована статья Б.Н. Дудышкина «К вопросу о понятии термина «транспортная безопасность». 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 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 безопас-

ности» 1992 г. «явно устаревшим», оставили без внимания заложенный в ст. 12 этого Закона термин «безопасность на транспорте».

Основные признаки понятия обеспечения безопасности на транспорте были закреплены в законодательстве РСФСР уже в начале 1930-х - середине 1940-х гг.

Говоря о законодательных актах, содержащих признаки понятия «безопасность на транспорте», заметим, что уже в Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. были включены следующие нормы: статьи 593В, 593Г, 751, 753 УК, устанавливающие ответственность:

I: а) ст. 751 УК – за нарушение на железной дороге «правил об охране порядка и безопасности движения, охране имущества транспорта, предупреждения и пресечения незаконного использования транспорта, а также проведения санитарных и противопожарных мероприятий...» (принята 25 июня 1929 г.);

б) ст. 752 УК – за «нарушение правил о предупреждении столкновения судов на море и иных правил, регулирующих морское судоходство» (принята 25 июня 1929 г.);

ст. 754 УК – за «нарушение правил об охране порядка и безопасности воздушных передвижений и об охране имущества гражданского воздушного флота, а также санитарных и противопожарных правил гражданского воздушного флота» (принята 1 декабря 1935 г.);

II: а) ст. 593В УК – за «нарушение работниками транспорта трудовой дисциплины (нарушение правил движения, недоброкачественный ремонт подвижного состава и пути и т.п.)» (принята 15 февраля 1931 г.);

б) ст. 593Г УК – за «нарушение работниками гражданской авиации и гражданского воздухоплавания служебных обязанностей (нарушение начальником аэропорта правил о выпуске воздушных судов в полет, вылет из аэропорта без распоряжения начальника аэропорта, нарушение правил о полетах и т.п.)» (принята 1 декабря 1935 г.).

Таким образом, в законодательстве были закреплены меры по обеспечению безопасности на транспорте от двух видов угроз:

- со стороны нарушителей правил движения транспортных средств;

- со стороны нарушителей правил общественного порядка, санитарии, противопожарных правил и правил охраны имущества на транспорте.

УК РСФСР 1960 г. ввел ответственность за «нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспорта» (ст.85). В законодательстве появился новый термин – «безопасность эксплуатации транспорта».

Следует отметить, что в академической среде вопросы нормативного обеспечения транспортной безопасности активно обсуждаются, начиная с 1990-х годов. 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.

9 февраля 2007 г. Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», в котором дано определение термина «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.

Концепция транспортной безопасности Российской Федерации (далее именуется Концепция) была принята 3 мая 2006 года. Под транспортной безопасностью Российской Федерации понимается – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и го-

сударства в транспортной сфере от внутренних угроз, состояние защищенности транспортного комплекса от этих угроз.

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.

К сожалению, в настоящее время законодательство в сфере обеспечения безопасности формируется вне рамок единого подхода. Отдельные, зачастую разрозненные блоки норм и соответствующих нормативных актов определяют правоотношения в области промышленной, ядерной, химической, биологической, пожарной, авиационной, транспортной и иных видов безопасности, между которыми объективно существует тесная взаимосвязь. Принятие ФЗ «О высокорисковых объектах» позволило бы преодолеть подобную фрагментарность.

Министерством транспорта РФ в пределах своей компетенции во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти принимаются меры по повышению уровня защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства.

В настоящее время основной задачей Министерства остается дальнейшая разработка нормативной правовой базы в области обеспечения транспортной безопасности. Основу ее должны составить акты Правительства Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, иные нормативные документы, необходимые для реализации Федерального закона «О транспортной безопасности».

Так, в настоящее время в целях практической реализации положений Федерального закона «О транспортной безопасности» принят ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации: 1) постановление Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»; 2) постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 289 «Об утверждении Правил аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»; 3) постановление



Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности»; 4) распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2009 г. № 1653-р утвержден перечень работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 22 апреля 2009 г. № 354, которым в федеральных агентствах по видам транспорта, подведомственным Минтрансу России, созданы подразделения транспортной безопасности, а сами федеральные агентства – Росжелдор, Росавиация, Росморречфлот, Росавтодор – наделены полномочиями компетентного органа в области обеспечения транспортной безопасности. Ими должны исполняться функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности на видах транспорта, а именно: 1) аккредитация специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности; 2) утверждение результатов проведенной оценки уязвимости объектов железнодорожного транспорта; 3) проведение категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; 4) ведение Реестра категорированных объектов; 5) утверждение планов обеспечения транспортной безопасности.

Относительно недолгое действие Федерального закона «О транспортной безопасности» выявило необходимость корректировки отдельных его положений, которые были внесены Федеральным законом от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» и Федеральным законом от 19 июля 2009 г. № 197-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О транспортной безопасности»».

13 июня 2010 г. вступил в силу Приказ Министерства транспорта РФ от 12 апреля 2010 г. № 87 «О порядке проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств». Порядок проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств разработан в соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона «О транспортной безопасности».

25 апреля 2010 г. вступил в силу Приказ Министерства транспорта РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Министерства внутренних дел РФ от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

Завершение формирования нормативной правовой базы обеспечения транспортной безопасности в сочетании с практическим применением ее положений компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности, а также исполнение ее требований субъектами транспортной инфраструктуры будет способствовать повышению уровня безопасности транспортного комплекса России.

Тем не менее, практической реализации положений Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» существенно препятствуют следующие не разрешенные до настоящего времени проблемы:

- не в полном объеме приняты нормативные правовые акты, необходимые для исполнения федеральными агентами на видах транспорта функций компетентных органов в области обеспечения транспортной безопасности;

- не разработаны в полном объеме мероприятия по созданию Единой государственной системы обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ). Успешное выполнение вышеперечисленных мероприятий позволит существенно повысить уровень защищенности объектов транспорта от актов незаконного вмешательства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Воздушный кодекс РФ (с изменениями на 04.12.2007): Федер. закон № 60-ФЗ от 19.03.1997 г. // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 12. - Ст. 1383.
2. О транспортной безопасности: Федер. закон № 16-ФЗ от 02.02.2007 г. // Российская газета. - 14 февраля. - 2007 г.
3. Вопросы Министерства Транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 11 июня 2004 г. № 274.
4. Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. - М.: Научный эксперт, 2004.
5. [www.transafety.ru/issue](http://www.transafety.ru/issue).

## STANDARD LEGAL REGULATION OF TRANSPORT SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Pidzakov A.J., Lebedeva M.J., Miheev V.L.

In article the occurrence history in the Russian legislation of the term transport safety is resulted, its characteristic is given and its social nature reveals, its parity with the adjacent concepts characterizing a condition of security of a transport infrastructure from criminal factors is resulted, the review of the modern legislation regulating the relations in sphere of transport safety is resulted.

**Key words:** transport safety, terrorism, high- risk sites, aviation safety, illegal intervention

## Сведения об авторах

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

**Пиджаков Александр Юрьевич**, 1955 г.р., окончил Ленинградский государственный университет (1980), заведующий кафедрой международного права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор, автор более 40 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право.

**Михеев Валерий Леонидович**, 1957 г.р., окончил Ленинградское высшее инженерное морское училище им. адмирала С.О. Макарова (1984), начальник Государственной морской академии им. адмирала С.О. Макарова, кандидат юридических наук, автор 20 научных работ, область научных интересов - транспортное право.

УДК 341.226: 347.453.1

## ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ СТ. 83 BIS ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1944 Г. ПРИ МЕЖДУНАРОДНОМ ЛИЗИНГЕ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

А.А. ЛЫСЕНКО

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

Излагается анализ практических аспектов применения ст.83 bis Чикагской конвенции 1944 г. при международном лизинге воздушных судов. Рассматриваются вопросы ответственности государства регистрации воздушных судов за безопасность полетов.

**Ключевые слова:** международный лизинг воздушных судов, воздушное судно, 83 bis, Конвенция о международной гражданской авиации, Чикагская конвенция.

Концепция регистрации, нашедшая отражение в главе III Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г., предполагает ответственность государства регистрации за обеспечение безопасности полетов воздушных судов. Каждое Договаривающееся государство должно принимать меры к тому, чтобы каждое зарегистрированное в нем воздушное судно, где бы оно ни находилось, соблюдало правила и регламенты, касающиеся полетов воздушных судов. Любое нарушение этих "правил полетов" будет являться основанием для привлечения к ответственности (ст. 12) [5]. Таким образом, возникает вопрос о том, каким образом государство регистрации будет нести ответственность в случае, если его воздушные суда эксплуатируются иностранными авиаперевозчиками в другом государстве, что является обычной ситуацией при международном лизинге воздушных судов.

Сдавая воздушное судно в лизинг иностранному перевозчику, собственники зачастую предпочитают сохранять за воздушным судном свою национальную регистрацию. Таким образом, одним из главных остается вопрос об обязанностях и функциях государства регистрации, которое фактически не владеет самолетом. Вопрос был решен в 1980 году с принятием поправки к ст. 83 Чикагской конвенции. Предпосылкой этого была проблема того, что возросшее количество арендованных воздушных судов по всему миру формально имели национальность одних государств, а эксплуатировались в других. Это создавало немалые трудности для решения вопросов ответственности при эксплуатации воздушных судов. В случае передачи воздушного судна в лизинг иностранному перевозчику государство регистрации фактически не в состоянии было выполнять такие обязанности должным образом [8]. Чтобы делегировать права и обязанности в отношении арендованного воздушного судна от государства его регистрации государству, перевозчик которого принял воздушное судно в лизинг, на универсальной международно-правовой основе Ассамблеей ИКАО была принята указанная поправка 83 bis под названием "Передача определенных функций и обязанностей". Поправка 83 bis вступила в силу 20 июня 1997 г. Ее содержание заключается в следующем:

а) несмотря на положения ст. 12, 30, 31 и 32 а), в том случае, когда воздушное судно, зарегистрированное в Договаривающемся государстве, эксплуатируется в соответствии с договором аренды, фрахтования или взаимного обмена воздушными судами или в соответствии с любым подобным договором эксплуатантом, основное место деятельности которого или, если он не имеет такого места деятельности, постоянное местопребывание которого находится в другом Договаривающемся государстве, государство регистрации может по соглашению с таким другим государством передать ему все или часть своих функций и обязанностей как государства регистрации в отношении этого воздушного судна, предусмотренных ст. 12, 30, 31 и 32;

b) государство регистрации освобождается от ответственности в отношении переданных функций и обязанностей;

c) передача не будет иметь действия в отношении других Договаривающихся государств до тех пор, пока соглашение между государствами, в котором передача предусматривается, не будет зарегистрировано в Совете и опубликовано в соответствии со ст. 83 или до того, как о существовании и предмете соглашения не будет непосредственно сообщено властям другого заинтересованного Договаривающегося государства или государством - стороной соглашения;

d) положения пунктов а) и b), упомянутых выше, также применяются к случаям, предусмотренным ст. 77;

Анализ ст. 83 bis позволяет сделать вывод о том, что она не влечет за собой автоматической передачи функций и обязанностей государством регистрации воздушного судна государству - эксплуатанту воздушного судна. По смыслу статьи подобная передача должна быть оформлена путем подписания двустороннего соглашения соответствующими государствами (уполномоченными органами государств).

Помимо этого, ст. 83 bis устанавливает пределы передаваемых обязательств: любое соглашение подобного рода может касаться только тех функций и обязанностей, о которых идет речь в ст. 12 (Правила полетов), 30 (Радиооборудование воздушных судов), 31 (Удостоверение о годности к полетам) и 32, п. а), (Свидетельства на членов экипажа) Чикагской конвенции 1944 г. и которые могут передаваться частично или в полном объеме. Но если по соглашению о передаче функций и обязанностей последние не переходят к государству - эксплуатанту, о чем ясно и прямо должно быть указано в подобном соглашении, то ответственность за них продолжает нести государство регистрации. В ст. 83 bis указан достаточный перечень передаваемых государству - эксплуатанту воздушного судна полномочий для того, чтобы упомянутое двустороннее соглашение послужило основанием для допуска к эксплуатации арендованного перевозчиком иностранного воздушного судна.

Государства, не являющиеся сторонами двусторонних соглашений о передаче функций и обязанностей подобного рода, должны признавать полномочия государства - эксплуатанта в отношении выполнения переданных ему функций и обязанностей с соблюдением двух условий: 1) третьи государства должны ратифицировать ст. 83 bis; 2) их обязаны официально проинформировать об имевшей место передаче функций и обязанностей. Для этого либо государства - стороны соглашения в установленном порядке регистрируют свое соглашение в Совете ИКАО, а затем Совет официально информирует другие государства - стороны ст. 83 bis либо государства - стороны соглашения официально информируют непосредственно других участников ст. 83 bis, которых может касаться передача прав и обязанностей. Государства, ратифицировавшие данную поправку, должны признать государство - эксплуатанта как подменяющее государство регистрации в рамках ограничений, установленных соглашением. В связи с этим в отношении государств, ставших сторонами ст. 83 bis, государство регистрации освобождается от своей ответственности за выполнение переданных функций и обязанностей.

В преамбуле Протокола о принятии ст. 83 bis отмечено "общее желание" государств - участников Конвенции передавать функции и обязанности, обычно возлагаемые на государство регистрации воздушного судна ст. 12, 30, 31 и п. а) ст. 32 Конвенции на государство - эксплуатанта арендованного воздушного судна.

Среди стран, выразивших согласие с этим положением, – Российская Федерация. 22 декабря 1987 г. на этот счет был принят соответствующий Указ Президиума Верховного Совета СССР. СССР ратифицировал Протокол 3 февраля 1988 года. Российская Федерация является продолжателем Советского Союза и автоматически несет обязательства по Протоколу. В настоящий момент участниками Протокола, которым была введена поправка 83 bis, являются 157 государств.

Таким образом, ст. 83 bis к Чикагской конвенции 1944 г. предоставляет право государствам-участникам сложить с себя ответственность за соблюдение возложенных на них Конвенцией функций и обязанностей в области правил полетов, радиооборудования, признания летной

годности воздушного судна, свидетельств на членов экипажа и возложить их на другое государство, в котором эксплуатируется арендованное воздушное судно. В этой статье закреплён новый принцип, призванный содействовать развитию арендных, лизинговых и иных отношений в области международного воздушного транспорта. Этот принцип накладывает на государства обязательство не противодействовать и не препятствовать аренде и лизингу воздушных судов путем принятия каких-либо законодательных, исполнительных и иных мер, создающих помехи развитию международного лизинга и аренды воздушных судов [8]. Для целей заключения соглашения о передаче и с учетом резолюций А23-3 и А23-13 Ассамблеи государства должно обеспечивать, чтобы его национальное законодательство позволяло ему как государству регистрации освобождаться от функций и обязанностей, являющихся предметом соглашения о передаче. Кроме того, государство обеспечивает, чтобы его национальное законодательство как государства - эксплуатанта распространялось на зарегистрированные в других странах воздушные суда, являющиеся предметом соглашения о передаче [5].

Главное условие действия ст. 83 bis – наличие международного договора аренды или лизинга. Как видно, статья не ограничивает своего действия договором аренды, это следует из положения самой статьи – "в соответствии с договором аренды, фрахтования или взаимного обмена воздушными судами или в соответствии с любым подобным договором". В нашем случае мы рассматриваем договор лизинга. Прежде всего необходимо, чтобы договор лизинга был заключен, без чего любые ссылки на ст. 83 bis не имеют какой-либо юридической перспективы. Сам факт заключения договора международного лизинга является началом распространения действия ст. 83 bis на лизинговые отношения и одновременно – основанием для выдачи национальным органом сертификации необходимых правовых документов, разрешающих эксплуатацию перевозчиком арендованного иностранного судна, зарегистрированного и сертифицированного в другом государстве [8].

Инициатива в заключении договора лизинга принадлежит, как правило, перевозчику-лизингополучателю. При этом стороны договора свободны в определении его содержания, что соответствует принципу автономии воли – общепризнанному принципу международного гражданско-хозяйственного оборота [5].

Кроме того, при международном лизинге воздушного судна должна учитываться современная международная и внутренняя правовая практика, сложившаяся в настоящее время при предоставлении собственниками разных типов воздушных судов, зарегистрированных в одном государстве, в аренду или лизинг другого государства.

Ни в международном, ни в во внутреннем праве не содержится каких-либо прямых запретов на использование национальными перевозчиками иностранных воздушных судов на основе договора лизинга. Однако при заключении договора международного лизинга его стороны обязаны согласовать положения договора с требованиями международного и внутреннего права, которые регулируют вопросы лизинга воздушных судов с тем, чтобы при эксплуатации арендованного иностранного воздушного судна не возникала угроза безопасности международных полетов и перевозок, постоянно поддерживалась пригодность эксплуатируемого воздушного судна к полетам и осуществлялся надлежащий контроль за этим процессом [8]. В области международного воздушного права к таким вопросам относится соблюдение арендатором при эксплуатации иностранного воздушного судна:

1) требований ст. 12 (Правила полетов), ст. 30 (Радиооборудование воздушных судов), ст. 31 (Удостоверение о годности к полетам); п. а) ст. 32 (Свидетельства на членов экипажа) Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.;

2) стандартов и рекомендуемой практики приложения б "Эксплуатация воздушных судов" и приложения 8 "Летная годность" к Чикагской конвенции 1944 г.;

3) положений двусторонних соглашений о воздушном сообщении;

4) режима ответственности, установленного в отношении международной воздушной перевозки Варшавской конвенцией 1929 г. [2] (Монреальской конвенцией 1999 г.) [1].

В сфере внутреннего права в целях допуска арендованного иностранного воздушного судна к эксплуатации в государстве не его регистрации перевозчик - арендатор (лизингополучатель) должен:

1) заключить договор аренды или лизинга между арендатором и арендодателем (лизингодателем) в соответствии с требованиями внутреннего законодательства, а также многосторонних и двусторонних соглашений по воздушному праву;

2) получить от национального органа сертификации эксплуатационный сертификат для иностранного арендованного воздушного судна;

3) обратиться в национальный орган по сертификации с тем, чтобы он взаимодействовал с национальными системами сертификации с органами государства регистрации арендованного воздушного судна по вопросам соответствия, включая признание сертификатов, знаков соответствия и протоколов испытаний;

4) выполнить имплементационные процедуры, связанные с соблюдением ст. 83 bis Чикагской конвенции 1944 г., при эксплуатации арендованного иностранного судна;

5) получить от национального органа сертификации признание относящихся к арендованному воздушному судну зарубежных сертификатов, знаков соответствия и работ по аккредитации;

6) внести сертифицированные объекты (воздушные суда, двигатели и воздушные винты) в государственный реестр системы сертификации гражданской авиации.

Перевозчик - лизингополучатель (арендатор) как на этапе подготовки договора лизинга или аренды, так и при его заключении и последующем применении должен обеспечить соблюдение международно-правовых и внутренних процедур, которых ему необходимо строго придерживаться во избежание создания помех практической эксплуатации арендованных иностранных воздушных судов. Большое значение имеет правильный выбор последовательности разрешения вопросов лизинга (аренды) с учетом приведенного выше перечня.

Заключение договора лизинга (аренды) воздушного судна имеет важное, но не решающее значение для допуска арендованного иностранного воздушного судна к эксплуатации. Интересы обеспечения безопасности полетов диктуют необходимость юридической фильтрации воздушных судов, взятых в лизинг (аренду), путем признания их летной годности, подтвержденной различными государственными документами, свидетельствующими о соответствии национальным требованиям, установленным к воздушным судам в данном государстве. Если выявляется несоответствие арендованного иностранного воздушного судна национальным требованиям летной годности, то перевозчику - арендатору может быть отказано в допуске к эксплуатации [8].

Мировая практика лизинга (аренды) воздушных судов исходит из принципа сопоставительности норм летной годности. Поэтому в задачи государственных авиационных органов участников Чикагской конвенции 1944 г. входит установление явных преимуществ между национальными требованиями летной годности и теми, которые признаны за арендованным воздушным судном. Именно таким образом действует российская государственная система допуска арендованных иностранных воздушных судов к эксплуатации в Российской Федерации.

Применительно к ст. 83 bis и вопросам лизинга воздушного судна из другого государства указанные нормы внутреннего акта обязывают федеральный авиационный орган:

- провести сертификацию арендованного воздушного судна;

- выдать разрешительные документы, удостоверяющие право российского перевозчика беспрепятственно эксплуатировать конкретное арендованное воздушное судно в Российской Федерации по своему усмотрению.

В настоящее время в соответствии с распоряжением Ространснадзора от 25 октября 2004 г. № АН-79-р (фс) "О проведении работ по обязательной сертификации в Федеральной службе по надзору в сфере транспорта" сертификацию эксплуатантов осуществляет Управление надзора за летной деятельностью Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Соответственно, все вопросы признания зарубежных сертификатов и знаков соответствия на арендованные иностранные воздушные суда российские перевозчики должны решать с Ространснадзором.

В ИКАО были сформулированы Рекомендации по выполнению статьи 83 bis. В них содержится образец типового соглашения между государствами о выполнении указанной статьи. Особенность таких соглашений заключается в том, что срок их действия не должен превышать продолжительности периода, охватываемого соответствующей коммерческой договоренностью (например, договором лизинга). В связи с этим, реализация положений ст. 83 bis может осуществляться путем заключения административных соглашений или договоренностей между ведомствами гражданской авиации, которые обычно подписываются на уровне генеральных директоров, т. е. не требующих ни дипломатических полномочий на подписание, ни ратификации [5]. Естественно, допустимы в правовом отношении и более формальные документы (например, двусторонние соглашения). Конкретные воздушные суда передаются "под контроль" другого государства по согласованному списку, обычно включаемому в соглашение в качестве приложения и периодически пересматриваемого. Соглашение действительно только в отношении прилагаемого к нему перечня воздушных судов в виде приложения. Соглашение прекращает применяться в отношении воздушных судов, перечисленных в приложении, по истечении срока действия договоров лизинга, в рамках которых осуществляется эксплуатация указанных воздушных судов. Согласно пункту 3.2 Рекомендаций ИКАО по выполнению ст. 83 bis государствам не следует заключать соглашение о передаче, если соответствующее государство - эксплуатант не в состоянии надлежащим образом исполнять обязанности и функции, предполагаемые к передаче.

Подводя итог, необходимо сказать, что с принятием поправки ст. 83 bis была решена большая проблема, заключающаяся в неспособности государства регистрации выполнять функции по обеспечению безопасности полетов на воздушных судах, эксплуатируемых другими государствами. Таким образом, авиационные власти государства - участника Чикагской конвенции 1944 г. не должны препятствовать национальным авиапредприятиям передавать или принимать в лизинг воздушное судно в другом государстве. Ст. 83 bis обязывает ее участников содействовать международному лизингу и аренде воздушных судов и устранять любые помехи на пути использования арендованных воздушных судов в целях перевозок. Национальные законы и правила, касающиеся эксплуатации национальными перевозчиками воздушных судов, зарегистрированных и сертифицированных в других государствах, также должны содействовать широкому и беспрепятственному их использованию. Помимо того, что лизингополучатель (арендатор) должен заключить договор международного лизинга (аренды) с учетом требований международного и внутреннего права, он также должен тесно взаимодействовать с компетентными авиационными властями по вопросам допуска и эксплуатации арендованного иностранного воздушного судна на международных и внутренних воздушных линиях. В России порядок заключения соглашений о передаче функций и обязанностей должен был регулироваться распоряжением Министерства транспорта "О введении в действие Положения о порядке и процедурах заключения соглашений между российскими авиационными властями и авиационными властями других стран о передаче государству эксплуатанта всех или части функций и обязанностей государства регистрации в области поддержания летной годности воздушных судов в соответствии со ст. 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г." от 01 августа 2002 г. №НА-280-р, но Распоряжение не было официально опубликовано. В свое время Российская Федерация в соответствии со ст. 83 bis заключила соглашения с Ирландией, Швейцарией, Болгарией, Украиной, Бермудами (Великобритания), Малави и Турцией.<sup>1</sup> Ранее РФ была участницей многостороннего Соглашения о практическом использовании положений статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации, заключенного между странами СНГ 9 декабря 1994 г., но впоследствии заявила о намерении не участвовать в указанном соглашении [3]. Заключение Россией столь немногочисленного количества соглашений о передаче функций и обязанностей говорит о том, что участники лизинговых сделок не всегда осознают всей пользы

<sup>1</sup> Сведения из официальной электронной базы данных ИКАО об авиационных соглашениях и договоренностях DAGMAR.

применения положения ст. 83 bis. Ее практическое применение имеет положительное влияние на развитие международного лизинга воздушных судов в нашем государстве. Ценность таких соглашений для авиакомпаний состоит в том, что они получают возможность эксплуатировать воздушное судно, зарегистрированное за рубежом, но при этом сертифицировать и обслуживать его в своем государстве. Существует целый ряд причин, по которым авиакомпании России (и некоторых других стран) предпочитают эксплуатировать воздушные суда с зарубежной регистрацией. Прежде всего это стоимость таможенного оформления воздушного судна, ввозимого в страну на постоянной основе (лишь некоторые страны допускают государственную регистрацию воздушных судов, не прошедших таможенное оформление в данной стране). Несмотря на то, что таможенные пошлины на некоторые виды гражданских самолетов были отменены, ввозной НДС по-прежнему подлежит уплате в полном объеме. Хотя теоретически НДС и должен затем возмещаться импортеру, на практике это очень затруднительная процедура. Необходимо отметить, что в связи с вступлением Российской Федерации в таможенный союз, на территории России введено в действие законодательство таможенного союза, которое допускает временный ввоз определенной категории самолетов с полным условным освобождением и от ввозных таможенных пошлин и от ввозного НДС [7].

Далее, получая российскую регистрацию, самолет обслуживается по российским правилам. В связи с этим перерегистрировать его впоследствии в зарубежном реестре иногда проблематично, то есть его обратная продажа за рубеж может быть затруднительна. Кроме того, ввиду отсутствия соответствующих технических центров некоторые типы самолетов практически лишены возможности обслуживаться в России. Практическое применение статьи 83 bis помогает частично обойти существующие барьеры на пути полноценного развития лизинга иностранных воздушных судов в нашем государстве.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция об унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (заключена в г. Варшаве 12.10.1929) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. - М., 1935. - Вып. VIII. - С. 326 - 339.
2. Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (заключена в г. Монреале 28.05.1999) // Конвенция официально опубликована не была (СПС Консультант Плюс).
3. О намерении Российской Федерации не стать участником международных договоров, подписанных в рамках Содружества независимых государств от 24.06.2003 г.: постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 2003 г. № 364.
4. Протокол, касающийся изменения Конвенции о международной гражданской авиации (Монреаль 06 октября 1980) // Международное публичное право: сб. документов. - М.: БЕК, 1996. - Т. 2. - С. 436 - 437.
5. Рекомендации по выполнению ст. 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации ИКАО, 02.2003 Cir 295 LE/2.
6. Bashkirian Airlines gegen Bundesrepublik Deutschland. Verkundet am 27 Juli, 2006. Landgericht Konstanz // 4 O 234/05 N.
7. Решение комиссии Таможенного союза от 16.07.2010 г. // Таможенный Вестник - 2010. - № 16.
8. **Бордунов В.Д.** Международное воздушное право: учеб. пособие. - М.: НОУ ВКШ Авиабизнес: Научная книга, 2007.
9. **Брагинский М.И., Витрянский В.В.** Договорное право. Договоры о передаче имущества. - 4-е изд. - М.: Статут, 2002. - Кн. 2. - С. 299 - 344.
10. **Иванова Е.А.** Международный лизинг: проблемы правоприменения на примере воздушных судов // Арбитражная практика. - 2002. - № 12. - С. 80 - 95.
11. **Кабатова Е.В.** Лизинг: понятие, правовое регулирование, международная унификация. - М., 1991. - С. 21 - 105.
12. **Товмасын М.Д.** Международно-правовые вопросы национальной принадлежности (национальности) воздушного судна // Моск. журн. междунар. права. - 2001. - № 3. - С. 178 - 182.



---

**THE PROBLEMS OF APPLICATION OF ARTICLE 83 BIS OF CHICAGO  
CONVENTION IN INTERNATIONAL AIRCRAFT LEASING**

**Lysenko A.A.**

The article presents an analysis of the practical application of article 83 bis of the Chicago Convention dated 1944 in international aircraft leasing. The questions of responsibility of a state of registration for aircraft safety are discussed in the article.

**Key words:** international aircraft leasing, aircraft, 83 bis, the Convention on International Civil Aviation, Chicago Convention.

**Сведения об авторе**

**Лысенко Алёна Анатольевна**, окончила магистратуру Российского университета дружбы народов (2010), аспирантка кафедры международного права РУДН, автор 5 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право, международный лизинг воздушных судов.

УДК 629. 735: 628. 54 + 504.06

## О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ АЭРОПОРТОВЫХ КОМПЛЕКСОВ

А.М. МАТЯГИНА

**Статья представлена доктором технических наук, профессором Зубковым Б.В.**

В статье анализируется рост объемов отходов производства и потребления и рассматривается необходимость совершенствования отечественной нормативной правовой базы для оптимизации системы обращения с такими отходами в аэропортных комплексах ГА.

**Ключевые слова:** экологическое право, гражданская авиация, отходы производства, защита окружающей среды.

Повсеместное ужесточение требований природоохранного законодательства и усиление контроля за соблюдением экологических норм и требований во всем мире, использование их в качестве экономических и политических рычагов воздействия на рынки (как внутренние, так и внешние) является доказательством повсеместного особого внимания к вопросам защиты окружающей среды (ОС) от хозяйственной деятельности человека. Для нашей страны, стремящейся стать равноправным участником мирового экономического сообщества, очень важно, отстаивая свои национальные интересы, своевременно реагировать на изменение международных экологических требований [1] и совершенствовать отечественное законодательство в сфере безопасности в целом и природоохранное законодательство, в частности.

Сегодня стало понятно, что обществу необходима комплексная система обеспечения безопасности жизнедеятельности. Одним из важнейших требований современного общества является защита окружающей среды от негативного воздействия любых источников загрязнения [2] и в том числе от загрязнения, сопровождающего авиаперевозки [3], всё возрастающие по объёму во всём мире.

За последние три года в сфере охраны окружающей среды от воздействия авиации, имеющей значительную специфику, принят ряд новых важных международных документов, к которым в первую очередь относятся следующие:

- Обновленная резолюция Ассамблеи ИКАО А-36-22 «Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды», принятая на 36-й сессии Ассамблеи<sup>1</sup> в сентябре 2007 г.

- Циркуляр Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) по вопросам Мониторинга, отчётности и контроля за эмиссионными выбросами в атмосферу.

Кроме того, в связи с происходящим на нашей планете глобальным изменением климата за последние два года приняты:

- Указ Президента РФ от 04.06.08 № 889 «О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики» [4].

- Федеральный закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности» [5].

- Итоговый документ (политическая декларация) климатической конференции ООН в Копенгагене (декабрь 2009 г.) [6].

- Климатическая доктрина Российской Федерации, утверждённая распоряжением Президента Российской Федерации от 17.12.09 № 861-рп [7].

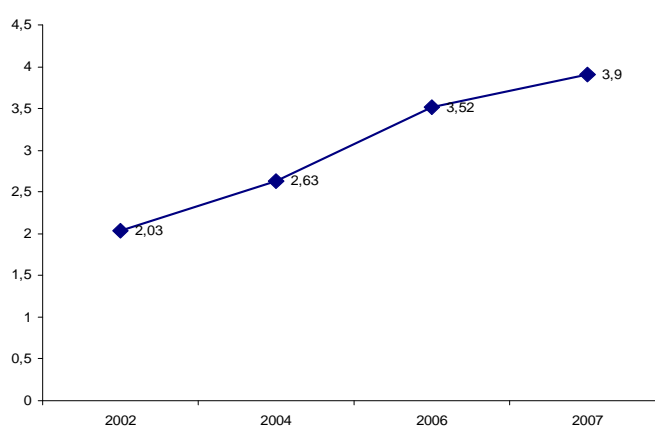
<sup>1</sup> В феврале 2010 г. состоялось очередное заседание КАЕП (от САЕР – *Committee on Aviation Environmental Protection*), после которого в 2010 г. предстоит очередная Ассамблея ИКАО.

Начиная с 01.01.2012 г. Европейский Союз (ЕС) включил рынок авиаперевозок в систему торговли квотами на выброс парниковых газов [8]. Члены ЕС прорабатывают различные варианты односторонних ограничений на полёты в Европу, несмотря на отсутствие взаимно-согласованной международной (общепринятой, отработанной) системы покупки / обмена квот на выбросы парниковых газов.

В Российской Федерации в 2008 – 2009 гг. во исполнение требований Федерального закона от 30.03.99 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», санитарных правил и норм СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» (редакция от 10.04.2008 г.), СанПиН 2.2.1/2.1.1.2361-08 «Изменения № 1 к СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и ...» и иных нормативных документов, действующих в сфере природоохранной деятельности нашей страны, активизирован контроль и надзор Ростехнадзора и Роспотребнадзора за разработкой авиапредприятиями проектов санитарно-защитных зон (СЗЗ), установлением их границ, а также за инструментальным подтверждением границ СЗЗ.

Одна из актуальных проблем, требующих решения, как для отрасли гражданской авиации, так и для страны в целом, совершенствование работы системы обращения с отходами производства и потребления. Аэропорты - один из важных экономических и стратегических элементов городской инфраструктуры. Их развитая инфраструктура помимо предоставления непосредственно авиатранспортных услуг предусматривает разнообразный комплекс других услуг: проживание пассажиров (например, в период ожидания рейса), питание, медицинское обслуживание и многое другое. Таким образом, в аэропорту помимо отходов производства образуется значительное количество твердых бытовых отходов (ТБО) процесса обслуживания людей на борту воздушных судов, в аэровокзальных комплексах, гостиницах и т.п. Все это усиливает техногенную нагрузку на окружающую среду мегаполисов, поскольку аэропорты находятся в непосредственной близости от них либо даже в черте городов [9].

В целом ежегодно в Российской Федерации образуется порядка 3,4 млрд. тонн отходов (включая 36 млн. тонн твёрдых бытовых отходов), половина из которых вывозится в места временного захоронения (терриконы, хвостохранилища, полигоны промышленных отходов) [10]. Статистические данные [11] свидетельствуют о постоянном росте количества отходов производства и потребления на территории нашей страны (рис. 1).



**Рис. 1.** Изменение объемов образования отходов в РФ по годам, млрд. т

Необходимость переработки и обезвреживания отходов является одной из актуальнейших современных проблем в области охраны ОС. Она одинаково актуальна для всех субъектов РФ и для всех отраслей народного хозяйства страны.

Для решения «проблемы отходов» требуется комплексный подход и прогнозирование результатов управленческих решений в области обращения с отходами производства и потребления. Следует также помнить, что в широком смысле отходами хозяйственной деятельности человека являются также выбросы загрязняющих веществ (ЗВ) в атмосферу, сбросы ЗВ в водные объекты, физическое, биологическое и иное воздействие человека в процессе его хозяйственной деятельности на ОС.

Анализ показывает, что несмотря на многообразие технологий, различия архитектурно-градостроительных замыслов, ландшафтное разнообразие в мегаполисах и крупных городах формируется схожая структура системы санитарной очистки аэропортов (ССОА) от отходов производства и потребления (ОП и П) в рамках общей системы санитарной очистки соответствующего населенного пункта (города, мегаполиса и т.п.) от отходов. Для повышения экологической безопасности её работы необходимо следующее:

- минимизировать образование отходов в аэропортах;
- из образующихся ОП и П в максимально возможной степени извлекать все содержащиеся там сырьевые ресурсы и использовать их;
- оставшиеся отходы следует обрабатывать для получения полезных или безопасных продуктов, из которых можно произвести товары для последующей реализации на рынке;
- отделить от нежелательных компонентов и сжечь (сведя к минимуму загрязнение окружающей среды) горючие фракции, не находящие себе иного применения, с получением энергии для дальнейшего циклического оборота материалов;
- депонировать (размещать на хранение) на полигоне только отходы, не поддающиеся переработке.

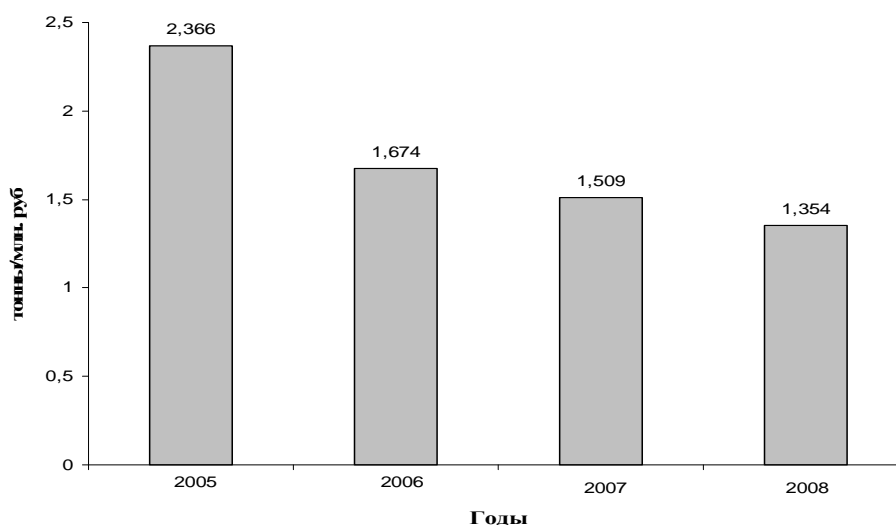
Актуальность этой проблемы для Московского региона в последние годы все более возрастает. По имеющимся данным на полигонах ТБО, действующих в настоящее время на территории Московской области, возможно разместить не более 40 млн. т, что предполагает размещение отходов, поступающих из Московской области и города Москвы в течение не более 3-4 лет. В 2006-2007 гг. были исчерпаны свободные емкости 6 полигонов и 4 карьеров. Ограничены лимиты приема отходов на самых крупных полигонах Московской области «Тимохово» (Ногинский район), «Хметьево» (Солнечногорский район), «Икша» (Дмитровский район). При этом на территории Московской области за последние 15 лет не реализовано ни одного проекта строительства современного объекта обезвреживания отходов [ 10 ].

Статистические данные за последние годы свидетельствовали о постоянном росте пассажирооборота через аэропорты Московского авиационного узла (МАУ). Так, доля отправок пассажиров в суммарных отправлениях из аэропортов Российской Федерации с 1995 г. по 2007 г. увеличилась с 35% до 72 % (в 1995 г. этот показатель находился на уровне 35%, в 2000 – 42%, в 2007 – 72%). Прогнозы до 2015 г. предвещают дальнейшее увеличение этого показателя до 82%.

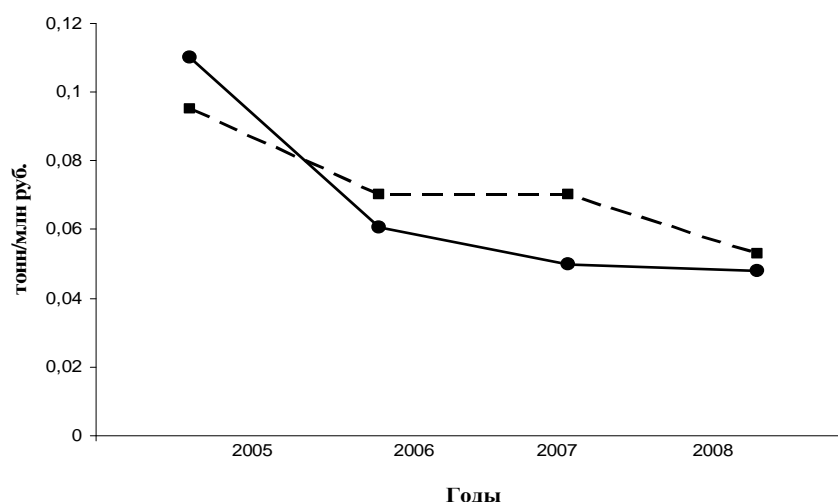
Увеличение пассажиропотока через аэропорты МАУ приводит к росту количества образующихся за год отходов. Совершенствование существующей системы обращения с отходами производства и потребления на территории аэропортов приводит к ощутимым результатам. Так, например, в ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» [12] за счет совершенствования порядка накопления отходов, установления контроля над наполняемостью контейнеров и повышении доли отходов, направляемых на переработку и обезвреживание, в 2008 г. добились сокращения массы отходов, подлежащих захоронению, на 14,3% по сравнению с 2005 г. Снижение показателей отходообразования к объему пассажиропотока и грузоперевозок в 2006 – 2008 гг. составило от 10% до 20%. Отношение показателей образования отходов в расчете на объем валовой выручки сократилось с 2,37 т/млн руб. в 2005 г. до 1,35 т/млн руб. в 2008 г. (рис. 2) [12]. Таким образом, повышение организационно-экологического уровня деятельности аэропорта приводит к стабильному снижению отходообразования.

Кроме того, снизились выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух по сравнению с 2006 г. на 12,7%, что вызвано обновлением режимных карт и наладкой котлов котельных

аэропорта. Масса загрязняющих веществ, сбрасываемых в составе ливневых вод, уменьшилась на 8,7% по сравнению с 2006 г. за счет предупредительных мер и ликвидации последствий разливов жидкостей (рис. 3).



**Рис. 2.** Показатель образования отходов в расчете на 1 млн руб. полученной выручки, т/млн руб.



**Рис. 3.** Показатели массы выбросов в атмосферу (сплошная черта) и сбросов в поверхностные водоёмы (пунктирная линия) в расчете на 1 млн полученной выручки, т/млн руб.

Однако в современных условиях этого недостаточно. Одна из современных экологических угроз связана именно с деятельностью аэропортов и её нельзя не учитывать, организовывая работу системы обращения с отходами производства и потребления. Речь идет о биологическом загрязнении экосистем нашей планеты. Воздушный транспорт в наши дни играет особую роль в этом процессе. Наиболее массовой инфекцией на планете остается грипп. Он как и любая болезнь имеет инкубационный период и больной пассажир современного авиалайнера, сам того не подозревая, служит переносчиком тяжелого заболевания на тысячи километров всего за несколько часов. При этом система циркуляции воздуха в пассажирском салоне воздушного судна способствует активному инфицированию его попутчиков за время полета. Примеры этого хорошо известны, поэтому при необходимости в международных аэропортах предпринимаются особые меры предосторожности по прибытии рейсов из возможных очагов эпидемии, а именно: проводятся медицинские осмотры прибывших; пассажиров обязывают заполнять специальные

медицинские декларации; принимаются особые меры осторожности при обращении с отходами (твердыми – отходы бортового питания, жидкими – из санузлов) с борта соответствующего воздушного судна; осуществляется особая переработка отходов без вывоза их за пределы аэропорта – проводится их термическое обезвреживание (сжигание).

Кроме того, существует специальный порядок провоза через границу растений, их семян и плодов, животных, продуктов питания и т.п. грузов и в международных аэропортах осуществляется соответствующий санитарный контроль [3].

При изучении проблемы совершенствования работы системы обращения с отходами производства и потребления аэропортового комплекса учитывалось теоретическое обоснование экономической целесообразности применения локальных средств регулирования в виде систем очистки отходящих технологических потоков. Автор работы [5], исходя из гипотезы, что существует некий финансовый минимум суммы природоохранных затрат и затрат на восполнение экологических потерь вследствие антропогенного воздействия, при котором возможно обеспечить длительное экологически стабильное состояние окружающей среды в зоне влияния узлов авиатранспортных предприятий, нашел условия, при которых это теоретически возможно. Более подробно в работе [5] на основании анализа математической модели воздействия на ОС результатов производственных процессов авиаперевозок сначала рассмотрен случай отсутствия защитных систем регулирования, а затем проанализирован вариант, в котором применены защитные системы например в виде локальных очистных сооружений.

Постановка вариационной задачи оптимизации воздействия на окружающую среду локальными средствами регулирования позволила в работах [5, 1] теоретически показать, что минимизировать финансовые затраты на обеспечение экобезопасности по материальному, энергетическому и биологическому факторам возможно только при применении защитных сооружений.

Важно отметить, что в работе [5] обращено внимание на поведение фактора биологического загрязнения. Учитывая, что хорошо зарекомендовавшая себя экспоненциальная (J-образная) модель роста популяции [13] основывается на допущении независимости роста численности популяции от её плотности, в работе [5] выполнен анализ соответствующего уравнения Эйлера-Лагранжа для случая отсутствия очистных сооружений и получена зависимость, вид которой аналогичен экспоненциальной модели роста популяции, причем с положительным показателем экспоненты.

После оснащения отходящих технологических потоков очистными сооружениями от биологических загрязнений решение вариационной задачи оказалось аналогичным уже другой логистической (S-образной) модели роста численности популяции. Получено, что чем сложнее нелинейность экосистемы, тем лучше её поведение оптимизируется введением локальных средств регулирования экологической безопасности в виде локальных сооружений очистки от биологического загрязнения.

Для случая работы системы обращения с отходами производства и потребления аэропортового комплекса при современном состоянии проблемы получены результаты, свидетельствующие об экономической нецелесообразности для отрасли устанавливать отдельные системы по обезвреживанию и утилизации отходов в аэропортах [1]. Тем не менее, известные подходы [5,13] дали положительный результат при изучении общегородской системы обращения с отходами производства и потребления.

Из вышеизложенного следует необходимость повышать эффективность работы общегородской системы обращения с отходами производства и потребления, в том числе за счёт совершенствования системы экологического управления в аэропортах, которое позволило бы сократить количество образующихся и направляемых впоследствии на полигоны на авиапредприятиях отходов [1].

Всё это требует дальнейшего развития законодательной базы в области охраны окружающей среды в целом и в области обращения с отходами производства и потребления в частности, для совершенствования экологического управления авиапредприятиями для сокращения негативного воздействия их деятельности на окружающую среду.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Эколого-экономический анализ систем обращения с отходами: монография // Гонопольский А.М., Матягина А.М., Киселев А.В. и др. – М.: МГУ «ТЕИС», 2009.
2. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10.01.02 г. № 7-ФЗ.
3. **Николайкина Н.Е., Николайкин Н.И., Матягина А.М.** Промышленная экология: Инженерная защита биосферы от воздействия воздушного транспорта: учеб. пособие для вузов. – М.: Академкнига, 2006.
4. О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики: Указ Президента РФ от 04.06.08 г. № 889.
5. Об энергосбережении и повышении энергетической эффективности: Федер. закон от 23.11.2009 г. № 261-ФЗ.
6. Климатический саммит ООН принял итоговый документ / Rambler-Новости. [Электронный ресурс] – Ресурс доступа: <http://news.rambler.ru/Russia/world/4755906/12386113/> (02.02.2010).
7. Климатическая доктрина Российской Федерации: утв. распоряжением Президента Российской Федерации от 17.12.09 г. № 861-рп.
8. **Зверева П.** Меньше выбрасывайте // Авиатранспортное обозрение. - 2008. - Июнь/август.
9. **Гонопольский А.М., Матягина А.М.** К вопросу оптимизации управления отходами организаций ГА // Эколого-экономические и социальные проблемы развития регионов России: научн. тр. секции межотраслевых эколого-экономических системных исследований РАЕН, 2007. - С. 388-398.
10. **Гонопольский А.М., Рукина И.М., Федорова О.Л.** Региональная экономическая стратегия обращения с отходами. - М.: МГУИЭ, 2005.
11. О состоянии окружающей природной среды РФ в 1991-2000 гг.; О состоянии и об охране окружающей среды РФ в 2001-2008 гг.: Государственные доклады. – М.: Минэкологии-Госкомэкологии-Мин.природы РФ, 1992-2009.
12. **Решетникова Е.** Шереметьево сокращает воздействие на окружающую среду // Корпоративное издание международного аэропорта Шереметьево. - 2009. - № 9(54). - С. 2.
13. **Николайкин Н.И., Николайкина Н.Е., Мелехова О.П.** Экология: учебник для вузов. - 7-е изд. - М.: Дрофа, 2009.

**ABOUT PERFECTION OF STANDARD AND LAW BASE IN THE FIELD OF THE AEROPORT COMPLEXES WASTE RECYCLING****Matiagina A.M.**

In article the problem of waste volume growth is analyzed and there is considered necessity of domestic standard legal base perfection for optimization of such waste recycling system in the civil aviation airport complexes.

**Key words:** ecological law, civil aviation, production wastes, environmental protection.

**Сведения об авторе**

**Матягина Анна Михайловна**, окончила Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (2000), кандидат технических наук, доцент, адъюнкт Российской академии естественных наук, доцент кафедры безопасности полётов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор 70 научных работ, область научных интересов – инженерная экология, экологический менеджмент, организация производства на транспорте, экологическая безопасность гражданской авиации и её правовые основы.

УДК 656.71: 334.7:347.824

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАЗЕМНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

В.В. МНИШКО

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

Статья посвящена стратегии разрешения сложной и важной проблемы взаимодействия различных видов транспорта.

**Ключевые слова:** стратегия, транспортные услуги, инфраструктура.

Развитие инфраструктуры гражданской авиации должно осуществляться в полном соответствии с основным стратегическим документом отрасли – Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года.

Стратегия была одобрена Правительством Российской Федерации и утверждена приказом Минтранса России в 2008 году. В этом документе нашёл отражение важнейший принцип поступательного развития транспортной отрасли как единого комплекса. До недавнего времени транспортная политика государства реализовывалась исключительно за счёт отраслевых (подотраслевых) подходов, что, по мнению Минтранса России, привело к созданию дисбаланса в развитии отдельных видов транспорта.

Развитие и модернизация экономики неизбежно приводит к увеличению спроса на все виды транспортных услуг, а это должно способствовать развитию транспортной инфраструктуры. Во многих программных документах и концепциях указывается на то, что для России, учитывая её геополитическое и географическое положение, развитие всех видов транспорта – это не только экономическая задача, а прежде всего задача обеспечения единства страны. Ни один из видов транспорта самостоятельно с этой проблемой не справится.

В транспортной отрасли реализация Стратегии связана с разрешением исключительно сложной и важной проблемы взаимодействия различных видов транспорта. В данном случае необходима совокупность правовых норм по определённому кругу государственной политики в области транспорта, образующих единство подходов и согласие между всеми видами транспорта в части нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие и сохранение транспортной системы России. Ясно, что, не имея соответствующего законодательного обеспечения одного вида транспорта, адекватного другим, транспортная система России не станет конкурентоспособным сегментом глобального транспортного рынка, а главное, разные виды транспорта России внутри страны не будут иметь равные возможности для функционирования и развития. Высокие результаты сами по себе не достигаются, необходимы постоянные целенаправленные действия по созданию условий для реализации Стратегии и программ развития.

В отношении гражданской авиации принимаемые решения необходимо обосновывать анализом объёмов и направлений перевозок, загрузкой аэропортов и воздушного пространства, категориями пассажиров и грузов (внутренние, международные) в различных регионах страны на обозримую перспективу с учётом конкуренции и наличия альтернативных видов транспорта в сочетании с современными экономическими методами их функционирования.

Стратегию практически невозможно реализовать без разработки и внедрения новых принципов снижения деструктивных факторов естественного и искусственного происхождения.

Частью из них Росавиация занимается в последнее время при реализации своих полномочий.



Воздушный транспорт нуждается в ускоренном техническом обновлении. Не секрет, что основные технические решения, например по аэродромной сети, закладывались почти 50 лет назад, когда международные авиаперевозки практически не выполнялись (их общий объём не превышал 3 %), а все рейсы выполнялись воздушными судами отечественного производства.

Последние два десятилетия инфраструктура гражданской авиации испытывала хроническое недофинансирование и практически не обновлялась.

Было бы крайне несправедливо и безответственно, чтобы за 20 лет новейшей истории России, которые мы переживаем, число действующих аэропортов сократилось почти в 4 раза и продолжало уменьшаться. Поэтому первые действия Минтранса России и Росавиации были направлены на то, чтобы прежде всего сохранить аэродромную сеть, воздушные перевозки отечественными авиаперевозчиками, предоставить воздушному транспорту необходимые инвестиции в рамках реализации Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)». Капитальные вложения, начиная с 2004 года, значительно увеличились и к 2009 году были достигнуты следующие результаты:

- по задаче «Развитие парка воздушных судов нового поколения» приобретено: 161 единица воздушных судов и 57 вертолётов.

Однако в 2008 году было приобретено 33 единицы воздушных судов, при плане 60 единиц. Причина отставания – отечественная авиационная промышленность не может обеспечить поставку авиаперевозчикам России новых магистральных самолётов в требуемых объёмах.

В этих условиях авиакомпании России вынуждены приобретать магистральные самолёты зарубежного производства. Например, в 2004 году Авиакомпания «Сибирь» эксплуатировала исключительно отечественные самолёты, как правило, типа Ту-154. Воздушный парк авиакомпании «Сибирь» по состоянию на 01.10.2010 года состоит из 32 дальнемагистральных и среднемагистральных самолётов зарубежного производства, при этом объёмы работ возросли, а количество воздушных судов в парке авиакомпании уменьшилось вдвое.

- по реконструкции объектов авиатранспортной инфраструктуры (взлётно-посадочных полос, рулёжных дорожек, мест стоянок самолётов, перронов, аэровокзальных комплексов, замена светосигнального оборудования) в 2002 - 2008 гг. выполнялись работы в 72 аэропортах.

В течение 2009-2010 гг. ситуация осложнилась. Влияние экономического кризиса в мире и стране отразилось и на развитии инфраструктуры воздушного транспорта. Это не значит, что стало на много хуже. Просто эта ситуация значительно отличалась от той, которая была до августа 2008 года. Плановые показатели по объектам финансирования развития инфраструктуры многократно корректировались. Сегодня ситуация изменилась в лучшую сторону, объёмы работ воздушного транспорта растут. Но цикличность или не стабильность дают о себе знать, что безусловно настораживает частный бизнес в части своих долгосрочных инвестиций, в том числе при решениях о государственно-частном партнёрстве (ГЧП).

Однако планы роста гражданской авиации не стоят на месте. Много уже делается. Определены основные приоритеты развития воздушного транспорта в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Развиваются международные транспортные коридоры. Полёты с использованием воздушного пространства России, которые насчитывают более 20 млн. кв. километров, становятся всё более привлекательными для иностранных авиакомпаний, поскольку позволяют им экономить дорогостоящее авиационное топливо, сокращая время полётов.

Утверждена Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 гг.)» Расходы по реализации подпрограммы «Гражданская авиация» следующие (млн. руб., в ценах соответствующих лет) (табл. 1):

Таблица 1

	2010-2015 гг. (всего)	В том числе					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего по подпрограмме	1250537	136491	165085	195742	224503	253200	275516
В том числе:							
Федеральный бюджет	295000	33310	41740	48000	50490	57620	63840
Бюджеты субъектов Российской Федерации	27943	3370	3901	4603	4648	5921	5502
Внебюджетные источники	927594	99811	119444	143140	169365	189659	206175

В 2010 году Президент Российской Федерации провозгласил стратегический путь развития страны – модернизация. Активизировалась работа по вступлению России в ВТО. В этот год впервые за современную историю России аэропортовая сеть обслуживает более 100 млн. прибывающих и убывающих пассажиров.

Модернизация, как процесс, по моему мнению – это ломка. Одна из главных угроз – это скорость, с которой будут внедряться новые технологии, авиационная техника и многое другое. Процесс модернизации должен проходить равномерно во всех сферах деятельности воздушного транспорта, во всех видах транспорта транспортной системы страны.

Самый большой вопрос - где взять деньги на модернизацию? Ответ на этот вопрос – нужно всем работать над решением этой проблемы, развивать механизмы финансирования, в том числе ГЧП, привлекать стратегических инвесторов, совершенствовать законодательную и нормативно-правовую базу в направлении привлекательности ГЧП, а именно базиса для выполнения ФЦП.

Не случайно, что на реализацию подпрограммы «Гражданская авиация» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» 74% всех расходов предусмотрено из внебюджетных источников. Имея чувство ответственности за реализацию ФЦП на 2002-2010 гг. практически ничего не было сделано из внебюджетных источников, а теперь этот источник составляет 74%. Нужны значительные изменения в налоговом законодательстве, чтобы стимулировать процесс модернизации инфраструктуры воздушного транспорта за счет средств бизнеса. Эта безусловная логика существующих подходов к вопросам развития гражданской авиации в России.

Таким образом, ГЧП как механизм реализации ФЦП, следует из мероприятий развития транспортной системы России на 2010 - 2015 гг., утвержденных Правительством Российской Федерации. То есть, это регулярный процесс государственного управления для реализации специальных проектов капитальных вложений для гражданской авиации и этот процесс требует пристального внимания как органа исполнительной власти (ОИВ), так и бизнеса.

В нашем понимании ГЧП имеет очень простое определение, которое не обязательно должно быть правовым. Это экономическая концепция, которая заключается в том, что государство ОИВ привлекает частный бизнес для решения своих задач – это не наоборот, когда частный бизнес просит субсидии для того, чтобы он мог решать свои задачи. Это когда ОИВ привлекает частный бизнес для того, чтобы он решил те задачи, за которые государство отвечает в воздушном транспорте, например, по Чикагской конвенции.

Как следует из ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)», бюджета никогда не хватит на то, чтобы добиться такого качества аэропортовой сети, на которую нацелена Транспортная стратегия России на период до 2030 года. Но с помощью ГЧП, когда по существу инвестиции частного сектора занимают у будущего, а не у бюджета, появляется

уверенность реализовать ФЦП в период 2010-2015 гг., если не в полном объеме, то в значительной ее части. Но здесь возникают как преимущества, так и проблемы.

Можно перечислить несколько преимуществ проектов ГЧП:

- привлечение негосударственного финансирования для инвестиций в объекты федеральной аэродромной опорной сети;

- сокращение государственных расходов на последующее содержание этих объектов, обеспечение экономически эффективного управления проектами путем передачи управленческих функций частному инвестору, привлечение современных высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры.

В России принят закон о концессионных соглашениях. Объектами концессионных соглашений могут быть аэропорты. Аэропорты (аэродромы) являются капиталоемкими объектами. То есть, финансирование первоначального этапа требует значительных по объему инвестиций при очень длительных сроках окупаемости.

Правовой основой ГЧП является, например, долгосрочный гражданско-правовой договор, концессия или проектное соглашение.

Срок действия договора в основном определяется периодом времени, необходимым для возврата инвестиций и всех заёмных средств концессионера (частного бизнеса).

Государство в течение срока концессионного соглашения, которое может составлять десятки лет (для морских портов, как правило, 49 лет), рассчитывается с концессионером за построенные с ним инфраструктурные объекты – аэродромы.

Какие риски для нас важны в этом случае?

Во-первых, объекты должны приносить прибыль и это должно быть понятно бизнесу.

Во-вторых, стабильность, чтобы изменения, которые возникают в законодательстве, не несли в себе риски невыполнения ГЧП (концессионных соглашений) представлена в табл. 2.

**Таблица 2**

Деятельность аэропортов (аэродромов) Российской Федерации в 2008 году

п/п	Аэропортовое обслуживание по федеральным округам	Аэродромы - Взлёт-посадка (ф. 67-ГА)					
		млн руб.		Всего		Всего, шт.	
		Доходы	Расходы	Прибыль	Убыток	Количество	Имели прибыль
1	Центральный	3651	4959	Нет	+	15	1
2	Северо-Западный	1589	2091,3	Нет	+	24	3
3	Приволжский	698,5	974,3	Нет	+	18	2
4	Южный	641	709,5	Нет	+	9	2
5	Северо-Кавказский	147	285,4	Нет	+	8	-
6	Уральский	2626,5	2710	Нет	+	29	4
7	Сибирский	1854	2268	Нет	+	59	4
8	Дальневосточный	1852	2395	Нет	+	71	5
	Всего:	13059	16392,5	Нет	+	233	21

Из всех аэродромов, которые обеспечивали коммерческие перевозки и имели доходы, по статистической отчётности имели прибыль только 9 % аэродромов.

В стране уже реализуются первые концессионные соглашения, правда, пока на строительстве автодорог. Использование концессий предусматривается и в железнодорожном строительстве. При этом Правительство РФ берёт большую часть ответственности на себя и принимает решения по таким проектам.

Как показывает практика, несовершенство законодательной базы не позволяет частному сектору (бизнесу) вкладывать большие деньги в транспортную инфраструктуру, в большей степени это относится к воздушному транспорту.

Частный капитал, конечно же, ищет проекты быстрокупаемые, высокодоходные. И здесь велика роль государства, его вложения в инфраструктуру должны иметь мультипликативный эффект - они должны создавать ощущение стабильности в гражданской авиации и повышать интерес к ней различных инвесторов. Поэтому необходимо создавать такую инвестиционную среду, которая позволила бы привлекать долгосрочные капитальные вложения, в том числе бизнеса.

Безусловно, это сложная задача. Частный бизнес, если он пойдёт на сотрудничество с воздушным транспортом России, должен быть уверен, что он имеет дело с ответственным государством. На это следует указать потому, что ключевые риски ГЧП, которые мы на текущий момент видим, например, в налоговом и (или) земельном законодательстве, - это проблемы, когда для автомобильных дорог одни правила, а для аэропортов (аэродромов) они другие. Отсюда, для вовлечения бизнеса привлекательность неоднозначна для разных видов транспортной системы страны.

Нам представляется перспективным решением существующих проблем в сфере деятельности воздушного транспорта – последовательное улучшение ситуации на локальном уровне. Например, для Росавиации это наведение порядка в решении вопросов, связанных с оплатой занимаемых земельных участков (аэропортами и аэродромами), оплата налога на имущество, проведение плано-предупредительных ремонтов и несение эксплуатационных расходов при сохранении построенных (реконструированных) объектов аэродромов в увязке с тарифным законодательством и стоимостью авиаперевозок.

### **Аренда земельных участков**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582 утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в связи с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

- принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размеров земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога.

Статья 394 Налогового кодекса Российской Федерации установила налоговую ставку по земельным участкам, занятым аэродромами, не менее 1,5 % их кадастровой стоимости.

До 01.01.2006 г. имел силу Закон Российской Федерации от 11.10.1991г. № 1738-1 «О плате за землю», в соответствии с которым ст. 12 от уплаты земельного налога полностью освобождались земли, занятые федеральными автомобильными дорогами общего пользования, аэродромами, аэропортами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации, отнесенными к федеральной собственности, а также пункт 3 ст. 395 части второй Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ, в соответствии с которым освобождались от налогообложения организации – в отношении земельных участков, непосредственно занятых объектами единой системы организации воздушного движения и аэродромами.

Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ и Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 29.11.2004 г. № 141-ФЗ) льготы для объектов единой системы организации воздушного движения и аэропортов (аэродромов) не устанавливают.

Вместе с тем, ст. 395 Налогового кодекса РФ освобождаются от налогообложения организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего назначения.

Однако автомобильные дороги общего назначения и аэродромы призваны обеспечить поддержку социально значимых видов деятельности транспортного комплекса России, в том числе конституционных прав граждан на перемещение.

Две трети аэродромов России расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах, где, как правило, нет альтернативы воздушному транспорту, как круглогодичному виду транспорта.

Не более 15 % действующих аэропортов федерального значения работают с прибылью по обеспечению взлёт-посадки (аэродром), при этом идея рыночной экономики отрицает существование нерентабельных предприятий – независимо от их финансового неблагополучия и стоимости их имущества.

Финансовые результаты деятельности воздушного транспорта за 2008 г. - убыток 12,2 млрд. руб.

Существующее положение не отвечает главным целям экономического развития воздушного транспорта:

- содействию рационального развития гражданской авиации;
- созданию системы регулирования, отвечающей интересам пользователей аэропортов;
- стимулированию экономически эффективного развития и эксплуатации аэропортов.

Например, «Российская газета» - федеральный выпуск № 5150 (71) от 06 апреля 2010 г. в статье «Недострой на аэродромах и его авторы» обращает внимание читателей на объём незавершённого строительства по федеральным аэродромам на конец 2009 г. Этот объём составил более 50 млрд. руб., а значит не менее 20 реконструированных аэродромов не оформлены актами государственных приёмочных комиссий.

При этом статья в газете не анализирует, как отразится на экономическом состоянии аэропортов (аэродромов) оформление актов ввода и постановка на бухгалтерский учёт законченных реконструкцией объектов.

Экономическое положение значительно ухудшается за счёт начисления налога на имущество и амортизации, а значит, возрастает стоимость авиаперевозок.

Если к этим затратам добавить расходы, которые возникают по договорам аренды за земельные участки, то стоимость авиаперевозок возрастает более, чем на треть, что в 10 раз превышает возможности гражданской авиации для соблюдения принципа защиты интересов граждан России, и приведёт к падению объёмов авиаперевозок и банкротству организаций воздушного транспорта.

Следует также добавить, что на основании постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 1131 «О полномочиях Федерального агентства воздушного транспорта по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель» Росавиация разработала проект регламента «Административный регламент исполнения Федеральным агентством воздушного транспорта государственной функции по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель для государственных нужд в целях размещения объектов воздушного транспорта федеральной собственности».

Проект приказа Минтранса России «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством воздушного транспорта государственной функции по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель для государственных нужд в целях размещения объектов воздушного транспорта федеральной собственности» был представлен Росавиацией 28.06.2010 г. №АН 1.14-1899 в Минтранс России.

От Минтранса России 13.08.2010 г. №01-01-02/2594 были получены нами незначительные замечания по рассмотренному проекту регламента. Повторно проект Административного регламента, доработанный с учётом замечаний Минтранса России, был представлен в

Минтранс России 01.09.10 г. № 6.14-1937 и мы надеемся, что этот регламент будет утверждён в ближайшее время.

### Налоги, тарифы, аренда

Объемы перевозок воздушным транспортом в 2000-е годы имели тенденцию интенсивного роста. За 2001-2008 гг. пассажирооборот вырос в 2,3 раза, грузооборот в 1,5 раза. Аэропорты России в 2008 г. обслужили перевозки пассажиров – 89,3 млн человек, в том числе 35,3 млн человек на международных линиях, а также 715 тыс. тонн грузов, из которых 243 тыс. тонны грузов международные.

Экономический кризис в 2009 г. временно прервал тенденцию роста авиаперевозок, но уже в конце 2009 г. рынок начал постепенно восстанавливаться. Правительство Российской Федерации приняло ряд антикризисных мер, например, перевозки с Дальнего Востока авиапассажиров выросли за счет субсидирования.

Но в целом по гражданской авиации антикризисные меры оказались недостаточными. Многие авиационные компании и аэропорты находятся в весьма плачевном финансовом положении, а их деятельность не приносит прибыли, а это сигнал о возможном нарушении технических требований и риски с обеспечением безопасности полетов.

**Таблица 3**

Статистические данные о финансовой деятельности организаций  
воздушного транспорта по аэропортовому обслуживанию

Показатели	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Расходы, всего (млн рублей)	27929	38682	48014	60361
в том числе:				
взлет – посадка	7935	8304	10623	13012
из них:				
- содержание и эксплуатация зданий и сооружений	329	370	366	508
- затраты на ремонт ОПФ (здания и сооружения)	1152	477	572	521
Доходы, всего (млн руб.)	23906	35066	44540	55637
в том числе:				
взлет-посадка	6085	6939	8324	9725
Финансовый результат:				
(-) убыток	4023	3616	3474	4724
(+) прибыль	-	-	-	-

Аэропорты, в состав имущества которых входят аэродромы, находящиеся, как правило, в федеральной собственности, являются основной наземной инфраструктуры гражданской авиации. Из 328 действующих аэродромов 117 образуют национальную опорную сеть и 71 из них допущен к международным перевозкам. Они обслужили в 2008 г. (пока самом успешном) около 1,5 млн отбывающих и прибывающих в Россию воздушных судов различных классов. При этом с 1991 г. аэродромная сеть значительно сократилась, а износ оставшихся основных фондов (начисленный) превысил 80 %.

Изменился парк воздушных судов. Большинство авиапассажиров перевозится самолётами зарубежного производства, а перевозки на международных авиалиниях выросли в 18 раз.

Земельные участки, которые занимают действующие аэродромы, составляют площадь в 50 млн га с кадастровой стоимостью 172 млрд руб.

Географическое расположение России, развитие внешнеэкономических связей, а также отсутствие железных и автомобильных дорог для обеспечения непрерывных круглогодичных транспортных связей внутри страны, определили воздушный транспорт в транспортной стратегии на период до 2030 г. как жизнеобеспечивающий, а его развитие как важнейший приоритет формирования современной транспортной инфраструктуры России. Утверждаются основные стратегические и программные документы развития инфраструктуры воздушного транспорта, такие как подпрограммы «Гражданская авиация» Федеральных целевых программ «Модернизация транспортной системы России (2009-2010 гг.)» и «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)».

Одновременно возникают «подводные камни», на которые натолкнулись аэропорты. По программе «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» первоначально планировалось финансирование в объёме 386 млрд руб. Фактически из федерального бюджета было выделено и освоено 85 млрд руб. или 22 %.

Исходя из опыта предыдущих лет, при исполнении программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» гражданская авиация по самым оптимистическим прогнозам недополучит около 25 % средств федерального бюджета, а также 75 % внебюджетных средств и средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Но и при этих условиях ввод в эксплуатацию завершённых строительством (реконструкцией) аэродромных объектов по федеральным целевым программам увеличит существующие основные производственные фонды до 2015 г. на 276 млрд руб.

Арендную плату за занимаемые аэродромами земельные участки необходимо платить в зависимости от их кадастровой стоимости, которая составляет 172 млрд руб. При этом не учитываются земельные участки служебно-технической территории аэропортов, которые дополнительно составляют 20 – 25 % земель, за которые необходимо платить не арендную плату, а налог в размере тех же 1,5 % кадастровой стоимости. До 2006 г. аэропорты вообще были освобождены от такой платы.

Пунктом 49 Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Российской Федерации на 2009 год, утверждённого 19.06.2009 г. № 2802 п – П13, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовалось предусматривать льготные налоговые ставки по налогу на имущество организаций, вводимые в результате строительства и реконструкции объектов аэродромной инфраструктуры. Такие льготы на землю и имущество в отношении объектов федеральной собственности аэродромной инфраструктуры частично предоставляются, но рекомендации Правительства Российской Федерации - это не федеральный закон. Льготы предоставляются разные, если в их предоставлении не отказано вовсе.

Последствия происходящего на воздушном транспорте должны рассматриваться с учётом вопросов безопасности, регулярности и эффективности полётов воздушных судов.

Потенциальная утрата и ухудшение функций системы будет частично определяться характеристиками эксплуатационной среды, в которую данная система интегрирована. Например, аэродромная инфраструктура.

Решение режима самофинансирования эксплуатационного содержания и ремонта аэродромов, а также сдерживание роста ставок сборов аэропортов, которые формируют стоимость авиаперевозок для потребителей услуг воздушного транспорта, зависят от финансового положения аэропортов, а значит, и от спроса на услуги воздушного транспорта.

Примерный расчёт стоимости работ по содержанию и ремонту аэродромов на базе постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.2007г. № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчёта» по нормативам для автомобильных дорог ежегодно должен составлять около 36 млрд руб., фактически по форме № 67-ГА это чуть больше 1 млрд руб. Это объясняет существующий высокий износ основных производственных фондов аэродромов.

В международной практике передача в полное хозяйственное ведение для аэропортовой деятельности земельных участков предоставляет этим аэропортам возможность извлекать дополнительную прибыль и направлять её на содержание, ремонт или развитие аэропортов (аэродромов). Росавиация абсолютно уверена, что устанавливаемые для гражданской авиации рамки регулирования должны иметь такие же границы, которые оставляли бы эксплуатанту аэропорта, авиаперевозчику эффективное коммерческое стимулирование. Из приведённых в табл. 3 сведений о росте расходов или себестоимости за взлёт-посадку следует, что возможность извлекать дополнительную прибыль за земельные участки аэропортам Российской Федерации не предоставляется.

Приказом Минэкономразвития России от 04.12.2006 г. № 396 были утверждены ставки арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации. Начиная с 2007 г. ставки арендной платы за 1 га занимаемого земельного участка РЖД в сотни раз меньше, чем имеют аэропорты.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.03.2010 г. № 84 создана межведомственная рабочая группа по разработке приказов, утверждающих ставки арендной платы либо методические указания по её расчёту, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и которые предоставлены (заняты) для размещения отдельных объектов. В состав указанной комиссии вошли представители Росавиации.

По запросу Минэкономразвития России от 12.03.2010 г. № 4082-ИМ/Д23 с просьбой представить от Росавиации информацию, необходимую для обоснования соответствующих ставок арендной платы и методических указаний по её расчёту, нами было подготовлено соответствующее Финансово-экономическое обоснование. Указанное обоснование было представлено 31.05.2010г. № КМ1.14-1596 в Минэкономразвития России.

Как следует из доклада Минэкономразвития России от 30.07.2010 г. № 13516-ИМ/Д23 в Аппарат Правительства Российской Федерации о ходе исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582 «Об утверждении ставок арендной платы или методических рекомендаций по её расчёту», представленные Росавиацией 31.05.2010 г. № КМ1.14-1596 обоснования и предложения нашли понимание и учтены. В докладе Минэкономразвития России предложено внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582, направленные на совершенствование Общих принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе введение запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которыми размер арендной платы в отношении земельных участков, предназначенных для одинаковых видов деятельности, не должен различаться, а также учёта принципов тарифного регулирования при установлении арендной платы за земельные участки.

Кроме этого, Протоколом заседания Правительственной комиссии по транспорту и связи от 28.05.2010 г. № 4 (пункт 3 вопроса II) было поручено Минтрансу России, Минрегиону России, Минэкономразвития России и Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части совершенствования системы взимания земельного налога на земли аэропортовой инфраструктуры.

Росавиация 23.06.2010 г. № АН1.14-1855 обратилась в Минтранс России с обоснованиями и предложениями включить по воздушному транспорту следующие изменения и дополнения в налоговую систему Российской Федерации (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 19.05.2010 г.):



1) пункт 11 статьи 381 изложить в следующей редакции:

«организации – в отношении железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, аэропортов, аэродромов и объектов единой системы организации воздушного движения, магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов.

Перечень имущества, относящегося к указанным объектам, утверждается Правительством Российской Федерации»;

2) пункт 2 статьи 395 изложить в следующей редакции:

«организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования, аэропортами, аэродромами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации».

Остаётся надеяться, что предложения Росавиации будут приняты Минтрансом России и при поддержке министерства эти предложения найдут отражение в Налоговом кодексе Российской Федерации.

## THE PROBLEMS OF THE GROUND INFRASTRUCTURE'S DEVELOPMENT OF CIVIL AVIATION

Mnishko V.V.

The article is devoted to the strategy of decision complex and important problems of interaction between different kinds of transport.

**Key words:** strategy, transport services, infrastructure.

### Сведения об авторе

**Мнишко Владимир Васильевич**, 1963 г.р., окончил Донецкое высшее военно - политическое училище (1985), Российский государственный гуманитарный университет (1997), кандидат юридических наук, начальник Управления правового обеспечения и имущественных отношений Росавиации, автор 10 научных работ, область научных интересов – государственное управление в ГА, воздушное право.

УДК 504.06

## О РАЗРАБОТКЕ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

Т.В. НАУМОВА

**Статья представлена доктором технических наук, доцентом Феоктистовой О.Г.**

В статье рассматриваются проблемы разработки целевых индикаторов концепции экологической безопасности в транспортной отрасли в свете требований Транспортной стратегии РФ.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, Транспортная стратегия, концепция, критерий оценки.

Расширение техногенной экспансии в окружающую среду актуализируют интенцию на анализ и оценку результатов природопреобразующей технической деятельности, прогнозирование возможных социальных перспектив технического развития. Воздушный транспорт, будучи важной сферой приложения интеллектуальных и технических способностей человечества, несомненно, играет важную роль в социально-экономическом развитии страны, определяя условия экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения. При этом его отрицательное влияние на среду обитания усиливается и проявляется во все более значительных пространственно-временных масштабах. Вместе с тем, мировые тенденции в развитии транспорта свидетельствуют, что конкурентоспособность современных транспортных услуг определяет не их качество, которое гарантировано, а цена. На этом фоне усиливаются требования к экологичности всех видов транспорта. В связи этим в последние годы резко возрос интерес к проблемам обеспечения экологической безопасности объектов транспортного комплекса. А глобализация экономики и вступление России во Всемирную торговую организацию вызывает усиление международной и внутриотраслевой конкуренции.

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года наряду с поставленной целью развития транспортной системы – удовлетворение потребностей инновационного социально ориентированного развития экономики и общества в конкурентоспособных качественных транспортных услугах, отмечаются существенные ограничения роста экономики страны, обусловленные недостаточным развитием транспортной системы и как следствие - недостаточный уровень конкурентоспособности отечественных компаний и всей транспортной системы России в целом на мировом рынке транспортных услуг [1]. По-прежнему сохраняется тенденция роста ресурсоемкости перевозок и транспортных издержек экономики. Рост себестоимости перевозок в свою очередь обуславливает повышение транспортных тарифов. Выделяемые бюджетные субсидии пока полностью не покрывают потери в доходах транспортных компаний, возникающие в результате государственного регулирования тарифов на перевозки пассажиров.

Ожидать оптимизации ценовой доступности транспортных услуг можно стимулируя поэтапное повышение их качества, интеграцию технологий транспортного обслуживания, повышение конкурентоспособности перевозчиков и операторов транспортных узлов. В качестве ограничений при этом должны выступать заданные уровни безопасности и экологичности транспорта [1].

Негативное влияние транспорта на окружающую среду обозначено как общесистемная проблема развития транспортной отрасли Российской Федерации. Для снижения этого воздействия предусматривается решение комплекса задач. Следует констатировать, что на сегодняшний день в РФ отсутствует четкий план мероприятий, направленных на повышение экологической безопасности транспорта, который, несомненно, требует правовой поддержки. Ситуация

осложняется тем, что до сих пор отсутствует концепция экологической безопасности на транспорте, не сформулированы научно обоснованные подходы к ее разработке, что в значительной мере обусловлено слабостью теоретико-методологического обеспечения этого процесса.

В правовой литературе экологическая функция признана как одна из основных и самостоятельных функций современного российского государства. В литературных источниках по теории государства и права она может называться функцией по охране природы, охране окружающей среды, охране окружающей природной среды [2, 3]. Однако экологическая функция государства – это не только охрана природы, но и деятельность на местном, региональном и глобальном уровнях по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства; деятельность, направленная на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации ее качества, охрану экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц. Насколько качественно реализуется эта функция, можно судить об эффективности государственной экологической политики.

В природоресурсном законодательстве в качестве объекта правового регулирования выступает окружающая среда, либо ее отдельные элементы – земля, недра, воды и др., а в качестве предмета экологического права традиционно выделяются две группы общественных отношений – по охране окружающей среды и по рациональному использованию природных ресурсов. Т.е. предметом являются общественные отношения по поводу окружающей среды. Вышесказанное согласуется с одной из шести основных целей развития транспортной системы России на период до 2030 года - снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду, для достижения которой предусматривается, в частности:

- уменьшить вредное воздействие транспорта на воздушную и водную среду и на здоровье человека за счет применения экологически безопасных видов транспортных средств;
- стимулировать использование транспортных средств, работающих на альтернативных источниках топливо-энергетических ресурсов;
- повысить квалификацию и ответственность в области транспортной безопасности персонала транспортных фирм за счет разработки программ образования и повышения квалификации транспортного персонала.

Рассматриваются три сценария развития транспортной системы России на ближайшие 20 лет [1]:

1. Инерционный вариант предусматривает реализацию крупномасштабных транспортных проектов, обеспечивающих добычу и разработку месторождений полезных ископаемых в новых районах добычи, рост объемов внутренних перевозок сырьевых грузов в сочетании с опережающим развитием транспортной инфраструктуры на направлениях экспортных поставок грузов; развитие транспортной инфраструктуры с сохранением резких диспропорций в ее развитии в европейской и азиатской частях России; сохранение низкой подвижности населения в первую очередь на воздушном транспорте, что обусловлено недостаточными темпами роста доходов населения и продолжающимся старением самолетного парка.

2. Энергосырьевой вариант предполагает ускоренное развитие транспортной инфраструктуры в столичных агломерациях, а также в регионах с высокими темпами роста - на Юге России, в Сибири и на Дальнем Востоке главным образом для транспортного обеспечения освоения новых месторождений полезных ископаемых и наращивания топливно-сырьевого экспорта, реализации конкурентного потенциала России в сфере транспорта и роста экспорта транспортных услуг. Развитие транспортной системы страны станет одним из основных источников экономического роста. Импульс технологического развития получит часть обрабатывающих отраслей, связанных с обеспечением развития транспорта. Однако возможно снижение показателей экономической эффективности перевозок вследствие увеличения дисбаланса в экспортно-импортных грузопотоках. Сохранится значительная дифференциация в обеспечении доступности транспортных услуг для различных регионов и социальных групп общества.

3. Инновационный вариант предполагает ускоренное и сбалансированное развитие транспортной системы страны, которое позволит обеспечить транспортные условия для развития инновационной составляющей экономики, повышения качества жизни населения, перехода к полицентрической модели пространственного развития России. Прогнозируется значительное увеличение экспортных перевозок продукции высокотехнологичных секторов экономики, развитие транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала страны, рост объемов перевозок пассажиров транспортом общего пользования, причем наибольшие темпы роста ожидаются на воздушном транспорте. Пространственное развитие станет многополярным, не привязанным жестко к сложившимся энергосырьевым и финансовым центрам. Решающее значение для формирования современной товаропроводящей сети на территории России будет иметь создание интегрированной сети транспортно-логистических комплексов, обеспечивающих предоставление широкого спектра конкурентоспособных услуг, ускоренное развитие интермодальных перевозок и формирование территориально-производственных кластеров.

Сопоставление сценарных вариантов позволяет сделать вывод, что инновационный вариант не только выступает в качестве целевого для долгосрочной государственной транспортной политики, поскольку в полной мере позволяет реализовать стратегические интересы России, но и в наибольшей степени соответствует государственным приоритетам, сформулированным в Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию [4] и Экологической доктрине Российской Федерации [5].

Федеральная целевая программа (далее Программа) "Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)" на ближайшие пять лет определяет поэтапное исполнение Транспортной стратегии РФ, содержит конкретные мероприятия и сроки их реализации, источники финансирования. В части, касающейся воздушного транспорта (Подпрограмма «Гражданская авиация») отмечается, что в целом реализация подпрограммы позволит:

- увеличить вклад воздушного транспорта в развитие экономики и повышение качества жизни населения, обеспечить транспортную доступность удаленных населенных пунктов и повысить авиационную подвижность населения, в том числе в регионах, не имеющих развитой сети наземного транспортного сообщения;

- обеспечить эффективное развитие национальной сети аэропортов, ее соответствие требованиям растущего авиатранспортного рынка, эксплуатационным характеристикам перспективного парка воздушных судов, современным требованиям защиты окружающей среды [6].

В документе предложен механизм оценки эффективности Программы, для чего разработаны целевые индикаторы. Текущая оценка результативности реализации Программы будет осуществляться путем сравнения текущих значений показателей с их целевыми значениями, интегральная оценка – сопоставлением реально достигнутых результатов с целевыми значениями.

Отмечается, что составной частью эффективности мероприятий Программы в сфере транспорта является экологическая эффективность. Защита окружающей среды в Программе обеспечивается путем реализации заложенных в инвестиционные проекты технических и технологических решений, соответствующих современным стандартам и повышенным экологическим требованиям. Однако следует отметить, что выполнить подобную оценку представляется весьма непростой задачей, поскольку как таковых экологических целевых индикаторов в Программе нет. К примеру, такой индикатор, как «Обновление парка воздушных судов» лишь косвенно может указывать на экологическую составляющую. Для сравнения - в Федеральной целевой программе "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)" аналогичный индикатор назывался «Доля воздушных судов, удовлетворяющих требованиям Международной организации гражданской авиации в отношении авиационного шума, в структуре реализуемой провозной мощности парка» [7]. И это непосредственно указывало на природоохранный аспект, поскольку, как известно на сегодняшний день, отраслевая политика экологической безопасности в части, касающейся эксплуатации воздушных судов, ограничивается оценкой воздействия авиационного шума и выбросов загрязняющих веществ на территорию авиапредприятия и при-

легающую селитебную территорию. Действующая законодательная база не предусматривает мониторинг других видов негативных воздействий.

Таким образом, достижение поставленных Транспортной стратегией целей в области экологической безопасности представляет актуальную научно-практическую задачу, однако, нуждается в грамотном нормативно-правовом обеспечении. Первоочередной видится необходимость разработки основных принципов экологической безопасности транспортной отрасли, обоснование ключевых показателей оценки эффективности и результативности мероприятий, необходимых для достижения уровня экологической безопасности на транспорте, согласующиеся с требованиями международных и национальных правовых документов в экологической сфере.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.
2. **Лившиц Р.З.** Современная теория права: Краткий очерк. - М.: Юристъ, 2002.
3. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2001.
4. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: утв. Указом Президента РФ № 440 от 1 апреля 1996 г.
5. Экологическая доктрина Российской Федерации: утв. распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 г. № 1225-р.
6. Федеральная Целевая Программа "Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)": утв. постановлением Правительства РФ от 20 мая 2008 г. № 377.
7. Федеральная целевая программа "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)": утв. постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848.

#### ABOUT WORKING OUT OF CRITERIA OF THE ESTIMATION OF ECOLOGICAL EFFICIENCY OF FEDERAL TARGET PROGRAMS IN TRANSPORT SPHERE

Naumova T.V.

In article problems of working out of target indicators the concept of ecological safety in transport branch in the light of requirements of Transport strategy of the Russian Federation are considered.

**Key words:** ecological safety, transport, the concept, an estimation, criterion.

#### Сведения об авторе

**Наумова Татьяна Владимировна**, окончила Московский институт инженеров гражданской авиации (1988), кандидат философских наук, доцент, автор свыше 50 научных работ, область научных интересов - экологические аспекты проблемы безопасности, методология исследования экологических рисков.

УДК 339.92:656.7.022.8:347.82

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗДУШНЫХ СООБЩЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

А.А. ПАСЬКО

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

Статья посвящена рассмотрению проблем развития международно-правового регулирования воздушных сообщений между Российской Федерацией и Европейским союзом на современном этапе. Автором проведен анализ европейского законодательства, регулирующего деятельность европейских авиаперевозчиков. По мнению автора, могут быть внесены изменения в соглашения о воздушном сообщении, заключенные между Российской Федерацией и государствами-членами Европейского союза.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, соглашение о воздушном сообщении, деятельность европейских авиаперевозчиков.

Основным международно-правовым документом, охватывающим самый широкий спектр экономических отношений между Российской Федерацией и Европейским союзом, является Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими Сообществами и государствами-членами, с другой стороны. Однако его положения не распространяются на вопросы оказания услуг в сфере воздушного транспорта. В то же время, принимая во внимание важность координированного развития воздушного транспорта, Стороны указывают на возможность заключения специальных соглашений об условиях взаимного доступа на рынки и предоставления услуг в данном секторе<sup>1</sup>.

Одним из ключевых, и в то же время новых, понятий в системе регулирования международных воздушных сообщений в рамках Европейского Союза, с которым связан целый комплекс прав и обязанностей, предусмотренных Регламентом Совета № 2408/92 «О доступе авиаперевозчиков Сообщества на внутренние воздушные линии внутри Сообщества» и Регламентом № 2409/92 «О тарифах и ставках на авиаперевозки», является понятие «авиаперевозчик Сообщества». Согласно указанным правовым актам, авиаперевозчик Сообщества - это авиапредприятие, имеющее действующую эксплуатационную лицензию, выданную государством-членом в соответствии с Регламентом Совета № 2407/92 от 23 июля 1992 г. «О лицензировании авиаперевозчиков»<sup>2</sup>.

Регламент Совета № 2407/92 содержит перечень требований, которым должны отвечать авиапредприятия, претендующие на получение лицензии на авиаперевозку пассажиров, грузов и почты за вознаграждение или по найму от компетентных органов государств-членов ЕС. Данный перечень является исчерпывающим, и государства-члены не вправе требовать от авиапредприятий выполнения каких-либо дополнительных условий.

Согласно Регламенту № 2407/92, к авиапредприятию-соискателю эксплуатационной лицензии предъявляются следующие требования<sup>3</sup>:

а) основное место деятельности и зарегистрированная контора авиапредприятия должны находиться на территории государства-члена ЕС, выдающего лицензию;

<sup>1</sup> Ст. 43 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. (Бюллетень международных договоров. - 1998. - № 8. - С. 3).

<sup>2</sup> Art. 2, Council Regulation No. 2408/92, 23.07.1992; art. 2, Council Regulation No. 2409/92, 23.07.1992.

<sup>3</sup> Arts. 4, 5, 7, 8, 9, Council Regulation No. 2407/92, 23.07.1992.

б) преимущественное владение и эффективный контроль над авиапредприятием должны осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо их гражданами и юридическими лицами;

в) необходимо, чтобы одним из основных видов деятельности авиапредприятия являлась воздушная перевозка пассажиров и грузов;

г) авиапредприятие должно иметь действующий сертификат эксплуатанта;

д) авиапредприятие должно убедить лицензирующий орган государства-члена ЕС, что оно может выполнить свои фактические и потенциальные обязательства в течение 24 месяцев с момента начала деятельности и покрыть фиксированные и эксплуатационные расходы в течение трех месяцев с момента начала своей деятельности, без учета какого-либо дохода от данной деятельности, с этой целью авиапредприятие должно представить: бизнес-план, по крайней мере, на первые два года деятельности; внутренние управленческие отчеты за последний отчетный период и, по возможности, заверенную аудитором отчетность за предшествующий финансовый год; планируемый баланс на предстоящие два года; основания для планируемых показателей расходов и доходов по таким позициям, как топливо, тарифы и ставки на авиаперевозки, расходы на заработную плату, техническое обслуживание, аэропортовые сборы, страхование и т.д.; прогнозы по объемам перевозок и доходам; подробные данные по первоначальным издержкам, понесенным в период от представления заявки до начала эксплуатационной деятельности и разъяснения относительно предложений по финансированию указанных издержек; подробные данные по существующим и планируемым источникам финансирования; подробные данные об акционерах, включая их гражданство и тип принадлежащих им акций; устав; планируемые отчеты о движении денежных средств и планы по ликвидности на первые два года деятельности; подробные данные по финансированию закупки или аренды воздушных судов, включая, в случае аренды, сроки и условия контракта;

е) авиапредприятие должно иметь в своем распоряжении, как минимум, одно воздушное судно на праве собственности или на правах аренды;

ж) необходимо, чтобы ответственность авиапредприятия за вред, причиненный жизни и здоровью пассажиров, его ответственность за утрату, недостачу или повреждение багажа и грузов, а также ответственность перед третьими лицами были застрахованы.

Из вышеперечисленных требований, предъявляемых к соискателям эксплуатационной лицензии, особое внимание следует уделить требованиям, касающимся владения и контроля над авиапредприятием. В соответствии с Регламентом Совета № 2407/92, преимущественное владение и эффективный контроль над авиапредприятием могут осуществляться любым из государств-членов ЕС (или его гражданами и юридическими лицами), а не только тем, которое выдает лицензию. Согласно регламенту, необходимо, чтобы на территории лицензирующего государства находились лишь основное место деятельности и зарегистрированная контора авиапредприятия. Таким образом, в отличие от двусторонней системы регулирования международных воздушных сообщений, в рамках которой преимущественное владение и фактический контроль над авиапредприятием, как правило, должны осуществляться только государством (его гражданами или юридическими лицами), назначающим его для эксплуатации воздушных линий, внутри Европейского Союза правовые ограничения, связанные с национальной принадлежностью авиапредприятия, на современном этапе утратили свое значение.

Вместе с тем, важно учитывать, что многие, и в особенности наиболее крупные авиапредприятия ЕС, работают не только на внутриевропейском рынке, но и выполняют авиаперевозки по воздушным линиям, выходящим за пределы Европейского союза. А такие перевозки, в свою очередь, регулируются двусторонними соглашениями государств-членов Европейского союза с третьими государствами, которые содержат традиционное условие о «преимущественном владении и фактическом контроле». Поэтому большинство европейских авиаперевозчиков пока не могут в полной мере воспользоваться возможностями по

привлечению капитала, предоставленными им Регламентом № 2407/92, а также осуществить слияние друг с другом.

Комиссия ЕС неоднократно предпринимала попытки, направленные на изменение условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» в двусторонних соглашениях о воздушном сообщении, заключенных государствами-членами ЕС с третьими государствами. В частности, государствам-членам предлагалось включать в соглашения положение о том, что ввиду их правовых обязательств как членов ЕС преимущественное владение и эффективный контроль над назначаемыми ими авиапредприятиями могут осуществляться любым из государств-членов ЕС, либо его гражданами и юридическими лицами. Однако действия Комиссии оказались малоэффективными, и в конце 1998 года она вынуждена была обратиться в Суд ЕС с исками к восьми государствам-членам (Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Люксембургу, Финляндии и Швеции) об уклонении ими от выполнения своих обязательств, предусмотренных, в частности, статьей 43 Римского договора. Согласно данной статье, должны быть устранены ограничения на свободу учреждения и экономической деятельности граждан какого-либо государства-члена ЕС на территории другого государства-члена. Свобода учреждения и экономической деятельности включает право самостоятельной деятельности, а также создания предприятий и управления ими на условиях, установленных законодательством страны учреждения<sup>4</sup>.

В своих решениях от 5 ноября 2002 года Суд ЕС признал, что включение государствами-членами в свои соглашения о воздушном сообщении с третьими государствами условия о «преимущественном владении и фактическом контроле» над назначаемыми ими авиапредприятиями является нарушением статьи 43 Римского договора.<sup>5</sup>

Для устранения нарушений статьи 43 государствам-членам ЕС, очевидно, потребуется начать переговоры с третьими государствами и внести соответствующие изменения в двусторонние соглашения о воздушном сообщении. Учитывая ту важную роль, которую играет условие о «преимущественном владении и фактическом контроле» в современных соглашениях, данная задача может стать трудновыполнимой для большинства государств-членов ЕС. Вместе с тем, как показали итоги Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО 2003 г., в целом большинство государств готовы «с пониманием относиться к стремлению отдельных государств перейти к практике расширенного трансграничного владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и назначения авиаперевозчиков на основе критерия основного места деятельности при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности»<sup>6</sup>.

В июне 2003 года Транспортный совет, Европейская комиссия и государства-члены договорились о порядке решения вопросов, определенных Европейским судом. Два метода были определены по изменению существующих двусторонних соглашений о воздушном сообщении:

1. Проведение двусторонних переговоров между каждым заинтересованным государством-членом ЕС и его партнером, вносящих изменения в каждое двустороннее соглашение отдельно.
2. Проведение переговоров Европейской комиссией, действующей по мандату государств-членов ЕС с целью заключения «Горизонтального» соглашения. Каждое «Горизонтальное»

<sup>4</sup> Art. 43, Treaty establishing the European Community (Official Journal of the European Communities. No. C340. 10.11.1997).  
<sup>5</sup> Cases C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98, C-476/98, Commission of the European Communities v. United Kingdom. Denmark, Sweden, Finland, Belgium, Luxembourg, Austria, Germany (European Court Reports. 2002).

<sup>6</sup> Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (ICAO Doc. ATConf/5. 31/3/03). - П. 4.6.



соглашение направлено на изменение соответствующих положений всех существующих двусторонних соглашений в контексте одних переговоров с одной третьей страной.

В настоящее время начался переговорный процесс с Европейской комиссией, связанный с внесением во все заключенные со странами ЕС соглашения о воздушном сообщении типовых положений, касающихся преимущественного владения и контроля над авиапредприятиями (т.н. EU designation clauses).

По истечении восьми лет с момента решения Европейского суда в 2002 году о необходимости приведения положений соглашений в соответствие с нормами европейского права и получения практически от всех государств-членов ЕС соответствующих типовых предложений в рамках двусторонних переговоров, очевидно, что проводимая российской стороной до настоящего времени политика устранения от общемировых тенденций, по сути, не являлась выигрышной стратегией.

По данным Европейской комиссии в результате запущенного процесса с 60 странами только за период с 2003 по 2008 гг. были внесены изменения в 132 двусторонних соглашения, а затем еще в 651 двустороннее соглашение по итогам переговоров с 37 странами и одной региональной организацией в составе 8 государств.

В этих условиях целесообразно, по нашему мнению, более не избегать обсуждения данного вопроса с европейскими партнерами и не отклонять его без альтернативы, принять реалию и попытаться использовать ее с максимальной пользой для себя, выдвинув в ответ ряд условий, которые бы компенсировали согласие Российской Федерации на внесение европейских поправок в соглашения о воздушном сообщении.

Таким условием, например, могло бы являться распространение всех прав и льгот, предоставляемых авиаперевозчикам государств-членов Европейского союза в рамках европейского законодательства, на российские авиакомпании и организации, вкладывающие российский капитал в воздушный транспорт государств-членов Европейского союза (в настоящее время по европейскому законодательству в том случае, если нерезиденты Европейского союза владеют более 49% акций авиакомпании в Европе, она теряет наиболее привлекательные права действительно европейской авиакомпании).

Кроме того, целесообразно получить и дополнительные коммерческие права для российских авиакомпаний для полетов в пункты Европы.

Что касается формата такого диалога, то, несмотря на постоянно возрастающую роль общеевропейских структур, все ветви национальных властей государств-членов Европейского союза по-прежнему обладают правом заключения международных договоров. И в этой ситуации целесообразно продолжать придерживаться двустороннего регулирования воздушного транспорта, учитывая то обстоятельство, что с отдельными государствами-членами Европейского союза на сегодняшний день нет прямого сообщения, а с другими ведется тесное и постоянное сотрудничество на рынке авиаперевозок.

Таким образом, для Российской Федерации представляется целесообразным придерживаться сотрудничества с государствами-членами Европейского союза и внести изменения в соглашения о воздушном сообщении, заключенные с каждым государством в отдельности.

## **FEATURES OF DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION OF AIR SERVICES BETWEEN RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION**

**Pasko A.A.**

The article considers the problems of development of international legal regulation of air services between Russia and the European Union at the present stage. The author analyzes the European legislation regulating the activities of European

airlines. According to the author, may be changed in an air services agreement concluded between the Russian Federation and the Member States of the European Union.

**Key words:** legal regulation, air services agreement, activities of European airlines.

#### **Сведения об авторе**

**Пасько Анна Андреевна**, окончила Московский государственный социальный университет (2003), Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации (2010), заместитель начальника Управления правового обеспечения и имущественных отношений Федерального агентства воздушного транспорта, автор 4 научных работ, область научных интересов – международное воздушное право.

УДК 341:347.82:93

## ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ПРАВА. СТАНОВЛЕНИЕ (ПЕРИОД ДО 1939 ГОДА)

Т.В. ПЕТРОВА

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Бабанцевым Н.Ф.**

В статье приводится краткий обзор становления и развития отношений, возникающих по поводу использования воздушного пространства с использованием воздушного судна, рассматриваются первые источники воздушного права, двустороннее соглашение между Францией и Германией от 23 июня 1913 года, многостороннее соглашение – Парижская конвенция 1919 года, регулирующее полное и исключительное право на выполнение полетов над сухопутной и водной территорией договаривающихся государств, освещаются зарождающиеся доктринальные представления о суверенитете государства на воздушное пространство над его территорией, о свободе воздуха, приводится обзор первой и второй конференции по частному международному воздушному праву, итогом которых стало подписание Варшавской конвенции 1929 года.

**Ключевые слова:** Парижская конвенция 1919 года, международные полеты, источники воздушного права, Варшавская конвенция 1929 года, свобода воздуха.

Воздушный транспорт, способный быстро и с комфортом доставить пассажира в любую точку земного шара, – это самый скоростной вид транспорта для перевозок пассажиров и груза на ближние и дальние расстояния. С помощью воздушного транспорта неизмеримо расширились мировые транспортные связи между всеми членами мирового сообщества.

По данным Международной организации гражданской авиации (ИКАО) услугами международного воздушного транспорта в 2009 г. воспользовались около 2,27 млрд пассажиров; было перевезено 37,8 млн грузов (годовой отчет ИКАО за 2009 год).

Почти во всех странах мира существует национальная гражданская авиация. Ее главная цель – обеспечить международные и внутренние авиаперевозки. Полеты и перевозки, осуществляемые за пределы государства, автоматически квалифицируются в качестве международных и подпадают под действие различных многосторонних и двусторонних международных договоров, условия и требования которых должны соблюдаться любой авиакомпанией, воздушные суда которой осуществляют международные полеты и перевозку.

На основе таких договоров создан особый международно-правовой режим воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами, установлен порядок осуществления международных воздушных сообщений, обеспечивающий условия их регулярной, эффективной и безопасной эксплуатации в целях выполнения перевозок.

Этот режим сложился давно. Весной 1913 г. между Францией и Германией возник дипломатический инцидент по поводу неоднократных перелетов французской государственной границы германскими военными самолетами. Франция направила Германии ноту, в которой был высказан решительный протест против несанкционированных пересечений ее воздушной границы германскими военными самолетами.

Франция и Германия заключили 23 июня 1913 г. двустороннее Соглашение, в котором они взаимно признали право распоряжаться воздушным пространством, расположенным над их территориями, по своему усмотрению. Они договорились о том, что военные воздушные суда как французские, так и германские будут осуществлять полеты над чужой территорией не иначе как с разрешения на это другой стороны. Что касается полетов невоенных воздушных судов над французской и германской территориями, то Франция и Германия их разрешали лишь при условии получения экипажем свидетельства о праве на полет от компетентных французских или германских властей.

Французско-германское Соглашение 1913 г. было первым в истории документом по воздушному праву, сыгравшим важную роль в окончательном определении позиций государств в отношении того, каким должен быть режим воздушного пространства, расположенного над государственной территорией: свободным для полетов любых воздушных судов или подчиненным власти суверенного государства.

Еще в 1904 г., когда П. Фошиль обосновал теорию "свободы воздуха", самым высоким сооружением в мире была Эйфелева башня - 330 м. Ориентируясь на ее высоту, ученый пришел к выводу, что за ее пределами воздушное пространство неподвластно никому, и оно свободно для воздушных передвижений. Все это привело П. Фошиля к выводу о невозможности подчинения воздуха как такового вследствие его физических свойств суверенитету государства, а потому провозглашение "свободы воздуха" является естественным и юридически правильным решением. Одновременно с этим ученый допускал, что государства вправе накладывать некоторые ограничения на "свободы воздуха": запрещать полеты иностранных воздушных судов над своей территорией, принимать меры предосторожности в целях обеспечения своей национальной безопасности, защищать свои коммерческие интересы от конкуренции других государств.

Фактически итогом теоретических дискуссий и практических попыток закрепить "свободу воздуха" в Международном воздушном кодексе (ст. 1), разработанном Международным юридическим комитетом авиации в 1911 г., стало французско-германское Соглашение 1913 г. В нем впервые было закреплено право государств распоряжаться своим воздушным пространством, и в этом состоит большое историческое значение этого Соглашения.

По окончании Первой мировой войны на созванной в 1919 г. Парижской мирной конференции, принявшей Конвенцию о воздушной навигации, государства-участники безоговорочно признали главенствующим принцип полного и исключительного суверенитета государств над воздушным пространством, расположенным над их сухопутной и водной территорией (ст. 1 Конвенции). "Свобода воздуха" была отвергнута как не отвечающая интересам государств: военные действия в период Первой мировой войны показали ее несовместимость с политическими, экономическими и военными реалиями.

Определившись в главном и принципиальном вопросе - кто распоряжается суверенным воздушным пространством, государства - участники Парижской конвенции 1919 г. не стремились сделать ее положения приемлемыми для не участвовавших в ее принятии государств. Так, в соответствии со ст. 5 Конвенции право на осуществление полетов над территориями договаривающихся государств имели только участники Конвенции, другим же странам это право не предоставлялось. Многих также не устраивало положение ст. 35, обеспечивавшей господство стран-победительниц в Первой мировой войне в Международной комиссии по воздушной навигации, созданной в соответствии с Парижской конвенцией и подчиненной Лиге Наций. На комиссию были возложены функции по внесению изменений в технические правила, содержащиеся в восьми приложениях к Конвенции. Большинством голосов комиссия могла принимать решения по спорным вопросам толкования технических правил. По существу эти решения навязывались другим участникам Конвенции, что и было основной причиной непопулярности Парижской конвенции 1919 г. для многих государств. Поэтому долгое время она не могла вступить в силу.

Несмотря на недостатки, Парижская конвенция 1919 г. сыграла огромную роль в становлении и развитии международного воздушного права как самостоятельной отрасли международного права. Многие из содержащихся в ней положений были закреплены в Конвенции о международной гражданской авиации, принятой в Чикаго в 1944 г. накануне завершения Второй мировой войны.

Во-первых, Парижская конвенция 1919 г. положила начало всеобщему признанию принципа полного и исключительного суверенитета над воздушным пространством, хотя сторонники "свободы воздуха" и продолжали доказывать на протяжении 20 - 39-х гг. преимущества свободы воздушных передвижений. Свидетельством юридического авторитета принципа суверенитета над воздушным пространством стало его закрепление в 20-е гг. практически всеми нацио-

нальными воздушными кодексами.

Во-вторых, Парижская конвенция 1919 г. вызвала лавину национальных воздушных законов, в которых определенное место уделялось вопросам регулирования международных воздушных сообщений и перевозок, хотя возможности авиации того времени были весьма скромными - летать недалеко и не очень быстро.

Заключая Парижскую конвенцию в 1919 г., государства единодушно решили, что воздушное пространство над их территорией должно ими полностью контролироваться и подчиняться их суверенной власти. Юридическим воплощением этого решения стало закрепление в ст. 1 Парижской конвенции принципа полного и исключительного суверенитета государства в отношении своего воздушного пространства, положившее конец теории "свободы воздуха".

Парижская конвенция 1919 г. задала общее направление процессу международно-правового регулирования вопросов использования воздушного пространства авиацией. Реализуя власть, основанную на суверенитете, государства уделили внимание главным образом регулированию международных полетов воздушных судов и управлению воздушным движением над государственной территорией. Об этом свидетельствует содержание статей Парижской конвенции, допускаящей в мирное время мирный полет гражданских воздушных судов, но требовавшей получение специального разрешения для военных, таможенных и полицейских воздушных судов. В Конвенции практически ничего не говорилось о перевозках по воздуху, что объяснялось отсутствием воздушных перевозок на момент ее принятия и непригодностью самолетов того времени для перевозок.

Таким образом, Парижская конвенция 1919 г., молодое национальное воздушное законодательство и первые двусторонние соглашения о воздушном сообщении в 20 - 30-е гг. XX в. обозначили направления правового регулирования, которые продолжают существовать и в настоящее время.

В марте 1922 г. Лига Наций в лице Консультативного технического комитета по транспорту обратила внимание государств на отрицательное влияние различных национальных законов и правил в области воздушных перевозок на развитие международных воздушных сообщений и высказалась за то, чтобы были выработаны общие правила международных воздушных перевозок.

В октябре 1926 г. по инициативе Франции в Париже состоялась первая международная конференция по частному воздушному праву для обсуждения вопроса о правовом регулировании международных воздушных перевозок. Представители сорока одного государства изучили представленный на конференции проект Конвенции и одобрили ту его часть, которая касалась ответственности авиаперевозчика при международных воздушных перевозках.

Для решения других вопросов был создан специальный постоянный рабочий орган - Международный технический комитет юристов-экспертов (СИТЕЖА), которому было поручено доработать проект Конвенции в соответствии с рекомендациями участников конференции. СИТЕЖА эту работу выполнил и дополнил проект Конвенции унифицированными требованиями к пассажирскому билету, багажной квитанции и воздушно-транспортному документу (авианакладной), правам и обязанностям перевозчика по договору международной воздушной перевозки.

4 - 12 октября 1929 г. в Варшаве состоялась вторая международная конференция по частному воздушному праву, на которой был принят доработанный СИТЕЖА проект Конвенции. Так появилась Варшавская конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок, 1929 г., сыгравшая огромную роль в упрощении правил и процедур международных авиаперевозок.

Вместо многообразия национальных правил перевозок был установлен единообразный международный режим применения всеми международными авиаперевозчиками ключевых правил перевозок на унифицированной основе. Создание такого режима стало поворотным моментом в формировании особых унифицированных норм, регулирующих исключительно международные авиаперевозки.

Под влиянием Варшавской конвенции 1929 г. в международном воздушном праве были унифицированы и другие вопросы, имеющие отношение к международным авиаперевозкам.

29 мая 1933 г. в Риме были приняты одновременно Конвенция для унификации некоторых правил о возмещении вреда, причиненного иностранным воздушным судном третьим лицам на поверхности, и Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся предупредительного ареста воздушного судна. Первая Конвенция предназначалась для урегулирования вопросов материальной компенсации за вред, причиненный в результате падения иностранного воздушного судна третьим лицам на поверхности, вторая касалась правил принятия обеспечительных мер в виде предупредительного ареста воздушного судна, в отношении которого предъявлены исковые требования. Обе Конвенции вступили в силу.

Незадолго до начала Второй мировой войны 28 сентября 1938 г. были приняты в Брюсселе - Конвенция для унификации некоторых правил, касающихся помощи и спасания воздушных судов на море, а 16 мая 1939 г. в Лондоне - Конвенция об освобождении от взимания сборов с горючего и смазочного материалов при воздушных перевозках, но они не вступили в силу.

Так происходило становление международного воздушного права как самостоятельной отрасли международного права, имеющей свои особенности и специфику. Международное право стало развиваться по пути многостороннего и двустороннего регулирования межгосударственных отношений в области аэронавигации. Регулирование аэронавигации было отнесено к области явных интересов государств. Под этим принято понимать регулирование международных полетов гражданских воздушных судов и управление воздушным движением - вопросы, относящиеся к сфере государственных интересов, поскольку они касаются гражданского и военного использования находящегося под суверенитетом воздушного пространства.

До Первой мировой войны в ряде стран были приняты законы и распоряжения, касающиеся запретных зон и полетов иностранных военных самолетов: Франции (1909 г.), Германии (1910 г.), Англии (1911 г.), России (1912 г.), Австрии (1912 г.) и США (1912 г.).

Первые национальные законы в области аэронавигации предназначались главным образом для защиты воздушного пространства от незаконного проникновения иностранных военных самолетов. По окончании войны, когда воздушные суда стали применять для перевозок пассажиров, национальное законодательство оказалось не приспособленным к правовому обеспечению деятельности авиации в гражданских целях.

Парижская конвенция не регулировала одновременно международно-правовые и внутригосударственные вопросы аэронавигации, поэтому многие положения Конвенции могли действовать только с опорой на национальное воздушное законодательство.

Отсутствие развитого национального законодательства в области воздушных перевозок и передвижений препятствовало налаживанию международного сотрудничества, поскольку в национальных законах не определялось, с каким органом государства следует иметь дело по вопросам международных полетов, каков порядок пересечения воздушных границ и дальнейших полетов над государственной территорией, в каких аэропортах могут совершать посадки иностранные гражданские воздушные суда и т.д. Возник правовой вакуум в национальном законодательстве в области авиации.

Отставание национального законодательства от международных и национальных потребностей государств в области авиации и воздушных передвижений преодолевалось многими странами путем принятия воздушных кодексов, решавших задачи как общего, так и специального характера.

Воздушным кодексам была отведена высшая ступень в иерархии нормативных актов по воздушному праву. Другие издаваемые нормативные акты воздушного законодательства имели по отношению к ним подчиненный характер и должны были строго им соответствовать. Большая часть содержащихся в воздушных кодексах общих положений предназначалась для регулирования внутренних отношений по поводу использования национального воздушного про-

странства гражданской авиацией. Другие положения регулировали внешние отношения государства в области международных полетов и перевозок.

Подобная юридическая конструкция национальных воздушных кодексов применяется и в настоящее время. Меняется в них прежде всего содержание, отражающее текущие изменения, которые произошли в гражданской авиации под влиянием научно-технического прогресса.

Главным итогом этого периода стало решение вопросов гражданской авиации и формирование специальных направлений, регулирующих совокупность отношений внутреннего и международного характера, возникающих по поводу осуществления внутренних и международных полетов и перевозок.

Уже в период до 1939 года воздушное законодательство выполняет две функции. Первая связана с внутренними потребностями государства в правовом обеспечении деятельности гражданской авиации в пределах его территории; вторая способствует удовлетворению потребностей государства в международных перевозках.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. **Перетерский И.С.** Воздушное право. - М., 1923.
2. **Перетерский И.С.** Международные соглашения о воздушном передвижении: воздушные передвижения // Вестник воздушного флота, 1923.
3. **Грабарь В.Э.** История воздушного права // Вопросы воздушного права. - М., 1927. - Вып. 1.
4. **Лахтин В.Л.** Итоги развития воздушного права за 10 лет // Вестник советской юстиции. - 1926. - № 1.
5. **Бордунов В.Д.** Процесс становления и развития международного воздушного права // Международное сотрудничество и международное право. - М., 1977.
6. **Бордунов В.Д.** Международное воздушное право. - М.: Авиабизнес: Научная книга, 2007.

#### HISTORY OF THE INTERNATIONAL AIR LAW. FORMATION (THE PERIOD TILL 1939)

Petrova T.V.

In article the short review of formation and development of the relations arising concerning use of air space with use of the aircraft is resulted, the first sources of an air law, bilateral agreements between France and Germany from June, 23rd, 1913, the multilateral agreement – the Parisian convention of 1919, regulating full and an exclusive right to performance of flights over overland and water territory of the agreeing states are considered, arising scientific representations about the state sovereignty on air space over its territory, about air freedom are shined, the review of the first and second conference on the private international air law signing of the Warsaw convention of 1929 became which result is resulted.

**Key words:** The Parisian convention of 1919, international flights, sources of an air law, the Warsaw convention of 1929, air freedom.

#### Сведения об авторе

**Петрова Татьяна Владимировна**, окончила Харьковский авиационный институт (1992), Институт правоведения и предпринимательства (1999), адвокат Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, старший преподаватель кафедры транспортного права Санкт-Петербургского университета гражданской авиации, автор 10 научных работ, область научных интересов – транспортное право, воздушное право.

УДК 347.82:656.7

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СВЯЗИ С ПОВРЕЖДЕНИЕМ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ НА АЭРОДРОМАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.Э. РАУ**

**Статья представлена доктором юридических наук, профессором Юрьевым С.С.**

В статье рассматривается вопрос о правовом регулировании отношений, возникающих в связи с повреждением гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации.

**Ключевые слова:** инцидент, предмет доказывания, авиационное происшествие.

Правовое регулирование отношений, связанных с повреждением гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации, имеет сложную структуру и состоит из комплекса правовых норм, относящихся к разным отраслям права.

Так, Гражданский кодекс Российской Федерации и Воздушный кодекс Российской Федерации, а также принятые на основе последнего подзаконные акты определяют предмет доказывания и обстоятельства, подлежащие установлению по рассматриваемым делам. Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает общую процедуру сбора и исследования доказательств по делу, использования их в процессе. На этой процедуре построена научно-методическая основа оказания юридической помощи по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации, отражающая порядок и очередность действий адвоката или иного лица, оказывающего юридическую помощь по делам о повреждении гражданских воздушных судов.

Однако наибольшую сложность при оказании юридической помощи по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации представляет использование норм воздушного законодательства.

К нормам воздушного законодательства необходимо обращаться в случае определения прав и обязанностей, а также ответственности субъектов правоотношений, связанных с повреждением гражданских воздушных судов на аэродромах.

При этом следует отметить существование ряда правовых норм, содержащихся в ведомственных нормативных актах гражданской авиации 90-х годов, некоторые из которых не были опубликованы. Эти акты до принятия новых нормативных документов или их прямой отмены продолжают действовать, а значит, регулировать общественные отношения. Так, этими актами зачастую определяются обязанности и ответственность того или иного юридического лица – доверителя адвоката, осуществляющего свою деятельность на территории аэродрома.

Одним из важных вопросов в делах о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации является определение момента и обстоятельств повреждения воздушного судна, поскольку, в частности, вопросы возмещения вреда при повреждении воздушного судна в полете и на земле регулируются различными нормами права, а следовательно, различным будет основание иска, свои особенности будет иметь и доказательственная база.

В силу п. 1 ст. 95 Воздушного кодекса Российской Федерации авиационное происшествие или инцидент с гражданским, государственным или экспериментальным воздушным судном Российской Федерации либо с воздушным судном иностранного государства на территории Российской Федерации подлежат обязательному расследованию.



В этой связи адвокату или иному лицу, оказывающему юридическую помощь по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах, необходимо знать и использовать в работе важный документ – Правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительством Российской Федерации от 18.06.1998 г. № 609 (ПРАПИ).

При этом необходимо иметь в виду, что согласно п. 2 ст. 95 Воздушного кодекса Российской Федерации и пп. 1.1.5 п. 1.1 ПРАПИ целями расследования авиационного происшествия или инцидента является установление причин авиационного происшествия или инцидента и принятие мер по их предотвращению в будущем. Установление чьей-либо вины и ответственности не является целью расследования авиационного происшествия или инцидента.

Любое судебное или административное разбирательство, направленное на установление доли чьей-либо вины или ответственности, проводится отдельно от расследования, выполняемого в соответствии с ПРАПИ. Процесс расследования, предусмотренный ПРАПИ, не предполагает отстаивания или защиты интересов участвующих сторон.

Как справедливо отмечает В.А. Свиркин, в ПРАПИ представлены в большинстве случаев процедурные (процессуальные) аспекты расследования. В этом нормативном акте полностью отсутствует схема оценки доказательств, собранных в процессе расследования, процедура причинно-следственного анализа и т.д. В ПРАПИ не определены источники информации, имеющие статус доказательств (физическое обследование, документация, записи данных, опросы, моделирование и т.п.) [4].

Представляется, что адвокату или иному лицу, оказывающему юридическую помощь по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах, необходимо хорошо разбираться не только в правовой регламентации деятельности всех юридических лиц (их сотрудников) на аэродромах Российской Федерации, но и в технической стороне вопроса (например, иметь представление о конструкции воздушных судов).

Кроме того, необходимо изучать и работать с международными документами, большую часть среди которых занимают, конечно же, документы, принимаемые в рамках Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Специалисты отмечают, что сегодня авторитет ИКАО в области обеспечения высокого уровня безопасности полетов и авиационной безопасности настолько высок, что все государства, даже не члены, стремятся выполнять технико-юридические предписания ИКАО досконально либо путем прямого применения, либо путем введения их в национальное законодательство [5].

Сложность заключается в том, что ряд документов ИКАО не имплементированы в национальное законодательство Российской Федерации, а следовательно, возникает вопрос, можно ли при работе по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации (например, при обосновании иска) ссылаться на них.

На наш взгляд, обязательно нужно использовать для аргументации своей позиции нормы и стандарты ИКАО, а также Конвенцию о международной гражданской авиации и приложения к ней. Представляя собой международный договор Российской Федерации, Конвенция в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации является частью правовой системы Российской Федерации. Что касается иных документов ИКАО (документы, циркуляры, руководства и др.), то их следует использовать лишь постольку, поскольку это позволяет усилить позицию, основанную на иных нормах международного или национального права.

Таким образом, отношения, возникающие в связи с повреждением гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации, регулируются комплексом юридических норм, содержащихся в международных договорах в области гражданской авиации и документах ИКАО, а также нормами гражданского, воздушного, трудового, арбитражно-процессуального и иного национального законодательства, в связи с чем при анализе конкретных правоотношений

по делу о повреждении гражданского воздушного судна необходимо использование совокупности международных и российских актов в их правовой взаимосвязи.

Считаем, что к делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации следует относить только те дела, правоотношения по которым возникают в связи с повреждением гражданского воздушного судна, находящегося на аэродроме как с выключенными двигателями, так и с включенными двигателями, но до момента использования тяги двигателей для взлета и по окончании пробега при посадке.

Проиллюстрировать эту мысль позволит приведение в качестве примера следующих событий: столкновение гражданского воздушного судна с объектами на земле (людьми, животными, транспортными средствами на ВВП, рулежных дорожках, перронах, фонари, указатели, мачты освещения, здания и т.д.); столкновение двух гражданских воздушных судов при рулении; повреждение двигателя воздушного судна при рулении до взлета и после посадки (попадание в двигатель посторонних предметов); повреждение воздушного судна при буксировке на стоянку (до запуска и после выключения двигателей); повреждения при загрузке-выгрузке багажа, грузов, почты и при техобслуживании; при уборке снега снегоуборочной техникой; при заправке воздушного судна.

Так, 4 июля 2010 г. Ту-154 авиакомпании «Оренбургские авиалинии» при выезде на взлетную полосу задел левым крылом автобус Cobus 3000, в котором перевозили пассажиров к трапу другого самолета. В результате столкновения у воздушного судна был разбит левый габаритный маячок, у автобуса повреждена верхняя угловая часть кузова<sup>1</sup>.

1 июня 2001 г. при рулении по перрону воздушное судно Ил-96-300 авиакомпании «Домодедовские авиалинии» столкнулось правой вертикальной законцовкой крыла с вертикальным хвостовым оперением воздушного судна Ил-62 М ГУАП «Сахалинские авиатрассы», стоявшего на стоянке. Оба судна получили значительные повреждения<sup>2</sup>.

15 мая 2004 г. во время буксировки воздушного судна Ту-154, принадлежавшего ОАО «Аэрофлот-Российские авиалинии», с места стоянки Терминала I аэропорта Шереметьево к месту запуска двигателей для выполнения рейса произошло столкновение с автомобилем Daimler Benz, принадлежавшем ОАО «Международный аэропорт Шереметьево». В результате столкновения воздушное судно получило значительные механические повреждения элементов конструкции.

21 октября 2005 г. в аэропорту Иркутск в процессе выполнения разгрузочных работ, при разгрузке багажника воздушного судна Боинг-767-300 авиакомпании «Трансаэро» и выгрузке контейнеров на механический погрузчик контейнеров (SLT), был отломлен замок крепления контейнера. Разгрузку осуществляли сотрудники ФГУП «Аэропорт «Иркутск». Причиненный ущерб оценивался примерно в 300 000 рублей [2].

18 марта 2004 г. на воздушном судне Ил-96-300 после посадки и заруливания на МС-5 терминала 2 Шереметьево при проведении послеполетного осмотра воздушного судна и двигателей была обнаружена погнутость лопатки вентилятора двигателя № 4. Из отчета по результатам расследования авиационного события следует, что причиной повреждения лопатки РК вентилятора и рабочих лопаток КВД явилось попадание постороннего предмета в ГВТ двигателя во время пробега после посадки воздушного судна в аэропорту Шереметьево [3].

Примечательно, что одно и то же авиационное событие в правилах расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими и государственными воздушными судами в Российской Федерации именуется по-разному. Так, событие, связанное с обслуживанием, хранением или транспортировкой воздушного судна, при котором произошла его утрата, в Правилах расследования авиационных происшествий и инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации, утвержденных

<sup>1</sup> Из личного архива автора.

<sup>2</sup> Из личного архива автора.

постановлением Правительства Российской Федерации от 02.12.1999 г. № 1329, называется «наземное происшествие».

При этом в названных правилах в отличие от ПРАПИ имеется такое понятие, как «серьезный авиационный инцидент с повреждением воздушного судна», т.е. авиационный инцидент, при котором восстановление воздушного судна, получившего повреждение, возможно и экономически целесообразно. Согласно правилам к серьезным авиационным инцидентам с повреждением воздушного судна не относятся повреждения, устраняемые путем замены агрегатов и не требующие применения технологий, не предусмотренных руководством по технической эксплуатации воздушного судна.

Кроме того, для правильного определения лица, которое понесло убытки вследствие повреждения гражданского воздушного судна на территории аэродрома, необходимо установить, на каком правовом основании и кем эксплуатировалось воздушное судно в момент повреждения. Необходимые сведения о владельце гражданского воздушного судна (в частности, его собственнике) следует искать в Едином государственном реестре прав на воздушные суда и сделок с ними, Государственном реестре гражданских воздушных судов Российской Федерации, а также в документах, подаваемых в уполномоченный орган по сертификации эксплуатантов вместе с заявкой на сертификацию.

Сказанное позволяет сделать вывод о специфичности работы по делам о повреждении гражданских воздушных судов на аэродромах Российской Федерации. Учитывая, что деятельность по оказанию юридической помощи по делам о повреждении гражданских воздушных судов обладает высокой степенью специфичности (предполагающей невозможность имитации компетентности субъектом оказания юридической помощи), адвокат (или иное лицо, ее осуществляющее) обязан обладать специальными знаниями в узкой области (узкой специализацией), прежде всего – в области авиации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26.01.2009 г. по делу № А41-К1-8396/07//СПС КонсультантПлюс.
2. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 29.02.2008 г. по делу № А19-8950/07//СПС КосультантПлюс.
3. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 28.01.2008 г. по делу № А41-К1-8877/07//СПС КонсультантПлюс.
4. **Свиркин В.А.** Нормативная правовая регламентация обеспечения объективности расследования авиационных происшествий и инцидентов // Транспортное право. - 2008. - № 3.
5. **Соловьева Т.Л.** Влияние международных организаций гражданской авиации на формирование нормативной правовой базы обеспечения безопасности воздушного транспорта // Транспортное право. - 2008. - № 4. - С. 17.

#### THE LEGAL REGULATION OF THE RELATIONS, ARISING IN THE CONNECTION WITH DAMAGE OF CIVIL AIRCRAFTS AT AIRFIELDS OF RUSSIAN FEDERATION

**Rau A.E.**

In the article the question of legal regulation of the relations arising in the connection with the damage of the civil aircrafts at in airdromes of the Russian Federation is considered.

**Key words:** incident, fact to be proven, aviation, aviation accidents.

#### Сведения об авторе

**Рау Александр Эдуардович**, 1952 г.р., окончил Томский государственный университет (1992), преподаватель Центра подготовки персонала института аэронавигации ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», автор 15 научных работ, область научных интересов – прикладные исследования правовых проблем авиационной безопасности.

УДК 159.9.072:347.823.4

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПОДГОТОВКИ АВИАЦИОННЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ

И.А. СЕМЁНОВА

**Статья представлена доктором технических наук, профессором Лебедевым А.М.**

В статье освещаются основные направления, касающиеся психологического сопровождения подготовки авиационных специалистов в Ульяновском высшем авиационном училище гражданской авиации (институте), и некоторые аспекты нормативно-правового регламента, обеспечивающие психологическое сопровождение подготовки специалистов ГА.

**Ключевые слова:** профессиональная надёжность, профотбор, профессионально важные качества, профессиональное развитие, личностный рост.

Квалифицированная деятельность авиационных специалистов предъявляет высокие требования к их профессиональной надёжности, под которой понимается стабильность интеграции мотивационных, эмоциональных, интеллектуальных, психофизиологических и физических компонентов деятельности, направленных на эффективное обеспечение профессиональных функций. Перечисленные структурные элементы закладываются ещё в момент профессионального самоопределения и наиболее интенсивное развитие получают во время обучения в вузе.

Достижение и удержание профессиональной надёжности, как сложный и многоплановый процесс, требует поиска новых направлений и ресурсов профессиональной подготовки, адекватно отражающих специфику труда специалистов ГА. На необходимость поиска средств, обеспечивающих более эффективную профессионально-психологическую подготовку будущих сотрудников ГА, указывает множество очевидных факторов.

Во-первых, специфика работы авиационных специалистов предъявляет жесткие требования к состоянию здоровья, общему физическому развитию, а также нервно-эмоциональной устойчивости, способности к надёжной работе в вынужденном темпе, устойчивости к утомлению.

Во-вторых, лица, получающие профессиональную подготовку в системе ГА, должны обладать высоким уровнем развития специальных знаний, профессиональных навыков и умений, отлично владеть техникой усвоения новой информации.

В-третьих, работая в особых условиях, связанных с повышенной психофизиологической нагрузкой, они подвержены постоянному стрессу. Для выработки способности противостоять стрессовым факторам (стрессоустойчивости) необходимо знать, какими способами достигается оптимальное психофизиологическое состояние, иметь опыт саморегуляции в экстремальных ситуациях, уметь конструктивно взаимодействовать с коллегами.

Четвёртый, специфический фактор касается специалистов, непосредственно обеспечивающих безопасность деятельности структур аэропорта – сотрудников САБ (службы авиационной безопасности), к которым предъявляются дополнительные ограничения. Федеральным законом от 9.02.2007 г. №16-ФЗ «О транспортной безопасности» определено и подтверждено приказом Минтранса России от 18.04.2008 г. №62 в п.37 – на работу в САБ не принимаются лица:

- имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления;
- состоящие на учёте в учреждениях органов здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании;
- досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы, ... в соответствии с законодательством РФ связаны с совершением

дисциплинарного проступка, ..., если после досрочного прекращения полномочий или увольнения прошло менее трёх лет;

- в отношении которых ... в соответствии с Законом РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», имеется заключение органов внутренних дел о невозможности допуска этих лиц к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни и здоровья человека, а также для окружающей среды.

Ульяновское высшее авиационное училище гражданской авиации (институт) (УВАУ ГА(И)) занимается подготовкой авиационных специалистов по специальностям: Летная эксплуатация воздушных судов (160503.65); Аэронавигационное обслуживание и использование воздушного пространства (160505.65); Управление качеством (220500.65); Менеджмент организации (080507.65); Безопасность технологических процессов и производств (280102.65) со специализациями: Поисковое и аварийно-спасательное обеспечение гражданской авиации (280102.65.12) и Инженерно-техническое обеспечение авиационной безопасности (280102.65.02). В структуре гражданской авиации разработана и эффективно функционирует система профессионального психологического отбора и подготовки специалистов. По результатам тестирования кандидаты для обучения распределяются по трем группам:

I группа (рекомендован в первую очередь для обучения по специальности);

II группа (рекомендован во вторую очередь для обучения по специальности);

III группа (не рекомендован к обучению).

В УВАУ ГА психологический отбор (ПО) кандидатов является обязательным для обучения только по двум специальностям: Летная эксплуатация воздушных судов (160503.65) и Аэронавигационное обслуживание и использование воздушного пространства (160505.65). Правила и процедура проведения ПО регламентированы Федеральными авиационными правилами «Медицинское освидетельствование лётного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации», приказ Минтранса РФ от 22 апреля 2002 г. № 50 (ФАП МО ГА – 2002 г.) и Руководством по психологическому обеспечению отбора и переподготовки кандидатов лётного и диспетчерского состава ГА. Результаты этой процедуры учитываются при зачислении в училище наряду с результатами медобследования, физподготовки и баллами единого государственного экзамена (ЕГЭ).

Подготовка по вопросам авиационной безопасности осуществляется в соответствии с требованиями Воздушного кодекса РФ, действующих нормативных правовых документов по обеспечению защиты деятельности ГА от актов незаконного вмешательства (АНВ). До 2007 года подготовка по авиационной безопасности (АБ) входила в программы курсов повышения квалификации (КПК) для различных категорий авиационных специалистов (пилотов, диспетчеров, бортпроводников и др.). В 2007 г. в УВАУ ГА (И) была открыта специализация «Инженерно-техническое обеспечение авиационной безопасности». Для нас наиболее актуальным является обсуждение проблемных вопросов, касающихся подготовки выпускников по специализации 280102.65.12 – Инженерно-техническое обеспечение авиационной безопасности (очная форма обучения).

Проблема, с которой неизбежно сталкивается профессорско-преподавательский состав – разноуровневая готовность курсантской аудитории (это, прежде всего, касается первокурсников) к восприятию и переработке учебной информации. Очевидно, что с такой проблемой преподаватели встречаются не только при работе с курсантами специализаций, на которые не ведётся специального отбора. Однако при обучении пилотов и диспетчеров практика профотбора себя оправдывает.

Помимо предписывающих психологический профессиональный отбор ФАП МО ГА и Руководство на необходимость профессионального отбора кандидатов к обучению по специальности «инженер-пилот» указывают данные исследования успешности адаптации курсантов к условиям учебного процесса.

По данным статистики за пять лет набора (с 2004 по 2008 год) в УВАУ ГА на первый курс обучения ежегодно зачислялось 11-20% (в среднем 15%) кандидатов с III группой профессионально-важных качеств (т.е. не рекомендованных к обучению). Такое положение дел обусловлено тем, что согласно «Руководству по психологическому обеспечению отбора, подготовки и профессиональной деятельности лётного и диспетчерского состава ГА РФ» от 2001 г. требования к кандидатам с III группой профессионально важных качеств (ПВК) несколько снижены, и они могут быть зачислены в учебное заведение. Однако, как показывает практика, в среднем около 8% данных кандидатов в итоге отчисляются из училища из-за академической неуспеваемости, низкой дисциплины и слабой мотивации к обучению. Здесь важно подчеркнуть, что одной из существенных функций психолога является мониторинг (отслеживание) и коррекция по его итогам ПВК курсантов (в настоящее время данная функция является инициативной частью работы психолога и может быть реализована лишь исходя из насущных запросов процесса обучения и внутреннего режима училища). Актуальное состояние образовательного процесса не предоставляет возможности вести системную работу по отслеживанию и коррекции ПВК курсантов, хотя такая потребность назрела.

Одним из критериев, имеющих практическую значимость и выдвигаемого сторонниками профотбора в качестве основного аргумента, – высокая ответственность и опасность последствий ошибочных действий специалистов как для окружающих, так и для самих работников. Другой аргумент – высокая стоимость профессионального обучения и его сложность. Кроме этого, доводом в пользу введения профотбора может служить факт существования молодых людей, не способных освоить выбранную профессию до требуемого стандартами качества. Важнейшим подтверждением практического осуществления процедуры профотбора является преобладание числа кандидатов над числом вакансий. Психолог А.Лейнбок, обсуждая морально-этическую сторону профессионального отбора, писал: «Доступ к некоторым профессиям и должностям лежит через ... многие фильтры. Психология в состоянии уплотнить эти фильтры, ... изменить форму очень грубых сит, а главное, она может помочь человеку при компенсации его недостатков ...». Таким образом, подход к профессиональному отбору как к «выбраковке» непригодных или «дискриминации» малоперспективен по отношению к молодым людям, выбирающим профессию. Значительно больше перспектив имеет путь «селекции», выбора достойнейшего среди многих.

Проблема профессиональной пригодности специалиста, под которой понимается комплекс присущих человеку свойств и предрасположенностей к определённому виду деятельности, обозначилась в связи с осознанием опасности последствий дезорганизации деятельности под влиянием экстремальных факторов. Различия в поведении людей в экстремальных условиях нельзя объяснять только разницей в уровне развития отдельных психофизиологических качеств индивида: памяти, внимания. Эти различия отражают глубинные типологические свойства нервной системы и базирующиеся на них ценностно-смысловые ориентации личности.

Исключительное практическое значение имеет решение проблемы: может ли человек с определёнными свойствами нервной системы овладеть той или иной профессиональной деятельностью. Распространение получила идея, в соответствии с которой виновники аварий обладают чуть ли не врождённой предрасположенностью к ошибочным действиям в напряжённых ситуациях и, следовательно, возможно (и достаточно) выявить «потенциальных аварийщиков», чтобы решить проблему повышения надёжности человеческого фактора. Утверждение о фатальной предрасположенности к несчастным случаям оспаривается рядом авторитетных специалистов-психофизиологов. Критикуя облегчённый подход к проблеме профессионального отбора, они отстаивают тезис отсутствия прямой зависимости между психологическими качествами и успешностью осуществления определённого вида деятельности. Способности человека необычайно пластичны, он может приспособиться к большинству профессий за редчайшим исключением.

Анатомо-физиологические особенности человека (задатки) многозначны и являются лишь предпосылкой формирования и развития способностей. Способности, как индивидуально-

психологические свойства, определяющие профессиональную пригодность специалиста, формируются в процессе обучения и воспитания, оттачиваются в профессиональной деятельности. Выработке профессиональной пригодности способствует положительная мотивация – увлечённость процессом приобретения знаний по избранной специальности, желание как можно лучше овладеть профессией. Компенсация неблагоприятных для данной профессии природных качеств и более полное развитие благоприятных свойств осуществляется за счёт целенаправленных тренировок либо слабо осознаваемых стремлений, в ходе которых вырабатывается индивидуальный стиль деятельности. Благодаря формирующемуся индивидуальному стилю люди могут достигать высоких результатов в деятельности различными путями. И, напротив, линия поведения, основанная на механическом копировании манеры деятельности образцового, «эталонного специалиста», может привести к сомнительному по эффективности результату вследствие коренных различий в природно обусловленных и прижизненно сформированных индивидуальных свойствах личности.

Однако следует признать, что индивидуальный стиль деятельности имеет существенное значение в процессе профессионального развития и совершенствования, но не может быть признан панацеей, всемогущим средством универсальной профессионализации. В ряде профессий (прежде всего, профессий операторского типа), где высока вероятность возникновения экстремальных ситуаций, определённые свойства нервной системы носят характер абсолютного противопоказания. Главным требованием ряда операторских профессий является быстрая смена установок при возникновении новых условий: переключаемость, способность поддерживать высокий уровень работоспособности довольно длительное время или в условиях помех, т.е. сила нервной системы. Другие профессии предъявляют относительно лояльные требования к человеку, и нужный уровень квалификации в них достигается сравнительно просто по истечении определённого времени.

Согласно классической традиции образования решающее значение имеет содержание подготовки. Традиционно методы преподавания сводятся преимущественно к развитию профессиональной компетентности обучаемых. В ходе различных занятий у курсантов, студентов и слушателей формируются определённые навыки и умения, методы и способы действий, моделируются ситуации профессиональной деятельности. Но, как правило, программами подготовки не предусматривается как обязательное направление формирование психологически зрелой личности специалиста. А ведь профессиональный и личностный рост – это два различающихся, хотя и взаимосвязанных, процесса. Результатом профессионального роста курсантов являются усвоенные знания, приобретённые умения и навыки. Результатом личностного роста – развитие у них новых качеств, связанных не столько с когнитивной сферой, но так же необходимых для успешного осуществления их профессиональной деятельности: выработка смыслообразующих мотивов поведения, жизненных целей, ценностей. Рости профессионально – не значит рости личностно. Иногда эти два направления - профессиональный и личностный рост - в ходе становления специалиста спонтанно совпадают, однако далеко не всегда.

В соответствии с современными представлениями о цели образования загрузка учащихся максимальным объемом знаний не считается первоочередной и основной задачей. На первый план выступает обучение способам их применения, умению найти выход из нестандартной ситуации, сопоставить разрозненные факты, правильно и оперативно использовать для решения конкретной проблемы то, что усвоили в вузе. Особо важным становится выработка у учащихся способности к саморазвитию, потребности к самостоятельному приобретению и творческому применению новых знаний. Это свидетельствует о повышении значимости личностного роста обучающихся, и в свою очередь обуславливает актуальность внедрения новых форм и технологий, позволяющих целенаправленно формировать гармоничную личность профессионала.

Курсанты в ходе учёбы находятся под влиянием различных социально-психологических условий, выявлением которых занимается психологическая служба. Одна из главных её функ-

ций состоит в получении постоянной и всесторонней информации о самом важном звене в вузе – об обучаемых. Это позволяет оперативно обнаружить деформирующее влияние на личность курсантов негативных социально-психологических условий и своевременно принять меры к устранению (либо нейтрализации) последних. Психологическая работа с курсантами способствует их личностному росту на всех этапах профессионального становления. И работа эта должна начинаться с момента прихода абитуриентов в вуз.

Для адаптации бывшего ученика средней школы к новым для него условиям - обучению в вузе, овладению профессией, психологами УВАУ ГА (И) проводится тренинговая программа, основные задачи которой:

- групповое сплочение (фасилитация групповых процессов, формирование эффективной группы);
- формирование навыков учебной деятельности (мотивация учения, эффективные способы усвоения информации);
- формирование позиции «студента» (продуктивное взаимодействие с преподавателями-предметниками, соблюдение правил делового общения в иерархии «студент - преподаватель»);
- самопознание, профессиональное и личностное саморазвитие.

Программа мотивационного тренинга состоит из пяти четырёхчасовых занятий. Каждое из занятий строится по примерной схеме:

- приветствие (оргвопросы, сообщение темы занятия, проверка домашних заданий);
- психогимнастика (настрой на продуктивную групповую работу; состоит, как правило, из подвижных коротких тематических игр);
- основная содержательная часть (активная работа с новой информацией);
- итоговая рефлексия (подведение итогов прошедшего занятия – участники индивидуально высказываются о впечатлениях от занятия; объяснение домашнего задания; перспективное планирование задач следующего занятия).

В 2010-2011 учебном году программа мотивационного тренинга проводилась с первокурсниками специальности «инженерно-техническое обеспечение авиационной безопасности». Тематический план тренинговых занятий представлен следующим образом: I – «Знакомство с группой. Введение в предмет». II – «Конфликт. Способы разрешения групповых конфликтов». III – «Личность и группа. Индивидуальные и групповые нормы взаимодействия». IV – «Успешный студент. Требования к личности первокурсника. Понятие о нормах взаимодействия». V – «Эффективный профессионал. Способы формирования профессионально важных качеств специалиста. Профессиональный и личностный рост».

Детальный анализ сильных и слабых сторон данной тренинговой программы – тема самостоятельной статьи. Здесь нам хотелось бы остановиться на перспективных задачах планирования деятельности психологической службы и кафедры обеспечения авиационной безопасности УВАУ ГА (И):

1. Изучить опыт структур, где существует нормативно закреплённая база, обеспечивающая правомерность проведения процедуры психологического обследования, необходимой для обеспечения успешной учёбы и профессиональной надёжности специалистов ГА.

2. Наладить связь с САБ авиакомпаний с целью коррекции психологической составляющей учебно-воспитательного процесса (при необходимости).

3. Разработать программу психологического сопровождения подготовки специалистов, обеспечивающих авиационную безопасность, включающую следующие направления:

- диагностика ПВК кандидатов для обучения по данной специальности;
- индивидуальные собеседования по результатам диагностики;
- коррекция и развитие (индивидуальные и групповые программы) ПВК;
- мониторинг ПВК во время обучения в УВАУ ГА.



4. Рассмотреть возможность изучения курсантами таких дисциплин, как «Психология человека», «Теории личности», «Психология развития», «Социальная психология».

Психологическое сопровождение учебного процесса является неотъемлемой частью подготовки специалистов ГА. Общение с коллегами, пассажирами, посетителями с учётом психологических закономерностей этого процесса повысит общую культуру обслуживания и позволит добиваться работникам поставленной задачи в максимально короткий срок. Однако в настоящее время для психологической подготовки специалистов ГА по специальности «Безопасность технологических процессов и производств на воздушном транспорте» отсутствует чётко регламентированная нормативно-правовая база. Это, на наш взгляд, существенно снижает качество подготовки специалистов, обеспечивающих авиационную безопасность.

Таким образом, можно констатировать, что для повышения уровня профессиональной надёжности специалистов ГА, решающих проблему безопасности на воздушном транспорте, необходимо выработать систему регулярных психологических мероприятий, направленных на формирование профессионального и личностного роста курсантов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Авиационная безопасность: учеб. пособие / под ред. Ю.М. Волынского-Басманова. - М.: НУЦ «АБИНТЕХ», 2009.
2. **Волынский-Басманов Ю.В., Корнилов В.Н.** Проблемы законодательного обеспечения авиационной безопасности // Закон и право. - 2007. - №8. - С.43-56.
3. **Курчавов В., Вантяхов С., Люсов Е.** Разработка алгоритма психологической подготовки специалистов служб авиационной безопасности // Ульяновский центр трансфера технологий: сб. аннотаций проектов Молодёжного инновационного форума Приволжского федерального округа (УлГТУ, 12-14 мая 2010 г.). - Ульяновск: УлГТУ, 2010. - С. 35-37.
4. Правовой аспект применения профайлинга //Профайлинг. К проблеме выявления лиц с противоправными намерениями. - М.: НУЦ «АБИНТЕХ», 2009. - С. 35-39.
5. Руководство по психологическому обеспечению отбора, подготовки и профессиональной деятельности лётного и диспетчерского состава ГА РФ. - М.: Воздушный транспорт, 2001.
6. **Семёнова И.А.** Психологические аспекты развития творческой личности в современном мире // Социализация, образование, развитие: сб. материалов междунар., научн.-практ. конф. - Ульяновск, 2009. - С. 112-119.
7. **Семёнова И.А., Брыляева Е.П.** О необходимости психологического сопровождения подготовки спасателей ГА // Социализация, образование, развитие: сб. материалов междунар., научн.-практ. конф. - Ульяновск, 2009. - С. 112-119.

#### NORMATIVE LEGAL REGULATIONS ASSURING PSYCHOLOGICAL ACCOMPANIMENT FOR CIVIL AVIATION SPECIALISTS TRAINING

Semyonova I.A.

Principal trends concerning psychological support of training for aviation specialists in Ulyanovsk higher civil aviation school (institute) and some aspects of normative legal regulations assuring psychological accompaniment for CA specialists training are examined in the article.

**Key words:** professional reliability, professional selection, professionally important characteristics, professional development, personal development.

#### Сведения об авторе

**Семёнова Ия Анатольевна**, окончила Ульяновский государственный педагогический университет им. И.Н.Ульянова (1996), кандидат психологических наук, доцент кафедры обеспечения авиационной безопасности УВАУ ГА(И), автор более 20 научных работ, область научных интересов - социальная психология, психология профессиональной деятельности авиационных специалистов, психология экстремальных ситуаций, стрессменеджмент, кризисное консультирование.

УДК 351.814: 347.82

## К ВОПРОСУ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Т.Л. СОЛОВЬЕВА

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

Статья посвящена вопросам государственного регулирования деятельности авиации. Рассматривается один из аспектов этой деятельности - разработка административных регламентов.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, административные регламенты, деятельность авиации.

Реалии сегодняшнего дня требуют от государства рассматривать транспортный комплекс как единый объект управления, основная цель деятельности которого - удовлетворение общественных потребностей и обеспечение устойчивого функционирования и развития экономического комплекса в целом.

Достижению этой цели может способствовать только комплексный подход, включающий, в том числе, совершенствование нормативной правовой базы транспортной деятельности и развитие на ее основе единых принципов государственного регулирования всех видов транспорта.

Немаловажное значение в этой связи приобретает и координация развития инфраструктуры различных видов транспорта, формирование единого информационного пространства для всего транспортного комплекса, согласование интересов и объединений усилий государства и бизнеса в развитии транспортной системы.

Однако, развивая и продолжая совершенствовать транспортный комплекс, необходимо учитывать специфические особенности того или иного вида транспорта.

Государственное регулирование на воздушном транспорте можно рассматривать как деятельность государства в лице специально уполномоченных органов, направленную на реализацию государственной политики в сфере воздушного транспорта с использованием специальных средств, форм и методов. Согласно Концепции развития гражданской авиационной деятельности в Российской Федерации, одобренной Правительством РФ 7.12.2000 г., под государственным регулированием понимается не только разработка специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти правил осуществления гражданской авиационной деятельности, но и контроль за их выполнением.

Направления государственного регулирования воздушного транспорта в различных странах мира выстроены, в основном, в соответствии с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и сводятся к разработке долгосрочных и краткосрочных программ развития воздушного транспорта, финансирования технического развития и научных исследований и т.п.

Большинство развитых в техническом отношении стран реализуют такую систему исполнения государственных функций, которая:

- является адекватной и оправданной с точки зрения ресурсов, которыми располагает государство, в том числе технической оснащенностью гражданской авиацией;
- соответствует менталитету, настроениям, общей культуре общества;
- представляет собой сбалансированное разделение ответственности между государством и эксплуатантом;

- предоставляет возможность государству постоянно влиять на деятельность эксплуатанта, осуществлять контроль, не упуская при этом возможности эффективного управления авиакомпаниями в рамках предоставленных полномочий;

- дает возможность выстраивать доверительные отношения между государством (уполномоченным органом в области гражданской авиации) и эксплуатантом.

Несмотря на различия, следует отметить, что общий подход к выстраиванию отношений между государством и эксплуатантом в развитых странах примерно одинаков.

К примеру, в Великобритании государственными органами управления и регулирования являются Министерство транспорта и не входящее в его состав экономически самостоятельное Управление гражданской авиации (САА). Одной из основных функций Министерства транспорта является разработка общей политики относительно деятельности английских авиакомпаний, аэропортов страны и самого САА, а также принятие законодательства в области гражданской авиации, включая нормы по безопасности полетов, лицензирование летного состава и аэродромов, а также сертификация авиакомпаний и воздушных судов.

Система управления отраслью в Канаде также сосредоточена в руках Министерства транспорта Канады, однако здесь мы видим, во-первых, два самостоятельных блока авиационных служб: по системе воздушного движения и по аэропортам, а во-вторых, в других функциональных блоках Минтранса, в том числе в юридической службе, есть отделы, занимающиеся воздушным транспортом.

В настоящее время наблюдается тенденция либерализации методов государственного регулирования, отказа от жесткой системы управления, которая в свое время оказала достаточно благоприятное воздействие на развитие авиации некоторых стран, в частности, Японии. Благодаря существенному ограничению допуска иностранного капитала в сферу воздушного транспорта, Япония обеспечила приоритетное развитие собственных производств, компаний, усилив уже имеющуюся нормативную базу принятием 15 законодательных актов, регулирующих государственное воздействие на конкурентную борьбу в области авиации. Остается фактом, что последовавшее ослабление государственной регламентации привело к усилению конкуренции и повышению эффективности функционирования деятельности авиакомпаний. Впоследствии изменение государственной политики в сторону раскрепощения хозяйственной инициативы привело к полной или частичной «приватизации» определенных хозяйственных функций государственных органов. Это четко проявилось в ряде стран, особенно в Японии, где с помощью методов налогового и кредитного регулирования государство определяет важнейшие направления развития инфраструктуры гражданской авиации. Таким образом, можно констатировать, что в государственном регулировании на воздушном транспорте во всем мире прослеживаются тенденции переноса приоритетов с прямых методов государственного регулирования на косвенные. Насколько это плохо или хорошо, увидим в дальнейшем.

Для нашего государства вопросы прямого государственного регулирования остаются актуальными и жизненно необходимыми. Это касается, прежде всего, правовой регламентации обеспечения безопасной деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства, а также правового обеспечения экономической составляющей этой деятельности.

Хотелось бы отметить в качестве положительного тот факт, что в течение последнего времени вопросы повышения эффективности государственного управления деятельностью авиации и использования воздушного пространства неоднократно становились объектом внимания законодательной и исполнительной власти и нашли отражение, в частности, в Концепции административной реформы, изложенной в ряде Постановлений Правительства Российской Федерации, в Государственной программе обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов, принятой Правительством Российской Федерации в 2008 г., и других нормативных правовых актах.

В Программе отмечается необходимость внедрения системного подхода к управлению безопасностью полетов, предусматривающего, в том числе, установление государством прием-

лемого уровня безопасности полетов при эксплуатации воздушных судов, при обслуживании воздушного движения и эксплуатации аэродромов, а также принятие государственной программы безопасности полетов в целях обеспечения такого уровня безопасности. В рамках реализации этой программы определена необходимость установления государством для авиапредприятий, аэропортов, организаций по техническому обслуживанию воздушных судов и организаций по обслуживанию воздушного движения требований к введению приемлемых для государства систем управления безопасностью полетов, обеспечивающих принятие корректирующих действий, необходимых для поддержания приемлемого уровня безопасности полетов; постоянное повышение общего уровня безопасности полетов и пр.

К системным мероприятиям в этой области Программой было отнесено совершенствование нормативного правового регулирования в сфере гражданской авиации для реализации задач государственной транспортной политики, предусматривающее подготовку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности в области обеспечения безопасности полетов.

Кроме того, предполагается подготовить максимально гармонизированные с международными стандартами федеральные авиационные правила летной и технической эксплуатации воздушных судов и оборудования, обеспечения и выполнения полетов, предусмотренных Воздушным кодексом Российской Федерации и положениями Конвенции о международной гражданской авиации.

Важным направлением является разработка для государственных инспекторов технических документов по безопасности полетов с описанием процедур осуществления надзора в отношении организаций гражданской авиации, воздушных судов и авиационного персонала.

Следует отметить, что наблюдавшаяся за последние годы постоянная смена полномочных органов в области гражданской авиации привела к созданию большого количества ведомственных актов, которые в ряде случаев дублируют друг друга, противоречат друг другу, что создает значительные сложности как при исполнении государственных функций, обеспечивающих эффективную работу структурных подразделений на федеральном и региональном уровнях, так и при обеспечении реализации законных прав физических и юридических лиц – пользователей услуг на воздушном транспорте.

В этой связи одним из приоритетных направлений в области государственного регулирования можно признать разработку и внедрение в деятельность специально уполномоченного органа в области гражданской авиации административных регламентов с целью улучшения административного регулирования государственных функций.

Прямого аналога термина «административный регламент» в других странах не существует, однако многие государства, рассматривая вопросы четкой регламентации оказания государственных услуг и формализации этих процедур, признают эти процессы в качестве основных инструментов эффективного управления гражданской авиацией.

На сегодняшний день уже наметилась положительная тенденция разработки и принятия федеральными органами исполнительной власти соответствующих административных регламентов, описывающих порядок выполнения конкретных государственных функций. Например, утвержденный Приказом Минтранса Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 217 Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта исполнения государственных функций по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению государственного реестра аэропортов Российской Федерации.

В процессе государственного управления возникает достаточное количество общих вопросов, относящихся к компетенции различных министерств и ведомств. Именно поэтому возникает необходимость в разработке единого регламента для ситуаций, в которых процесс предоставления услуг в области авиации носит межведомственный характер, особенно для тех случаев взаимодействия федеральных органов власти, которые находятся либо в ведении разных министерств, либо на разных уровнях (федеральном, региональном).

Если эта проблема не будет решена, то появится разрыв: регламентации подвергается только небольшая часть единого процесса только в рамках одного органа, а для получения результата заявителю предстоит получить разрешение нескольких органов или организаций.

В будущем на практике эта проблема может быть снята при легализации и нормативном закреплении электронного административного регламента.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, при разработке нормативной правовой базы деятельности государственного регулирования, в том числе, административных регламентов, необходимо соблюдать баланс интересов. При этом следует учитывать, что обеспечение безопасности, насколько это возможно, не должно нарушать законные права эксплуатантов и пользователей воздушного пространства.

Во-вторых, при разработке административных регламентов следует учитывать большой опыт наиболее развитых стран (Канады, США, Великобритании и т.д.), особенно в части выдачи лицензий, формировании мер воздействия на недобросовестных пользователей, инспекторского контроля, процедур выдачи разрешений, формирования программ применения принуждений.

В-третьих, несмотря на тенденцию ослабления государственной регламентации деятельности авиакомпаний в мире, в России, учитывая специфику и существующие реалии, должны быть сохранены в течение определенного периода меры прямого административного воздействия, должен быть осуществлен более гибкий подход к организации системы многостороннего регулирования транспортной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о международной гражданской авиации. - Чикаго, 1944.
2. Декларация глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (принята в г. Монреале 24 - 29 марта 2003 г. на Всемирной авиатранспортной Конференции Международной организации гражданской авиации (ИКАО).
3. Doc.9734/AN959 Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 1999.
4. Doc.9735 Руководство по проведению проверок, организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 2000.
5. Doc.8335 Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора. - ИКАО, 2001.
6. Doc.9856 - AN/460 Руководство по управлению безопасностью полетов. - ИКАО, 2006.
7. Doc.9859 - AN/ 474 Руководство по управлению безопасностью полетов. - ИКАО, 2009.
8. Руководство по стандартам IOSA. - ИКАО, действует с марта 2007 г.
9. Воздушный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в действующей редакции).
10. Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации: утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 641-р.

#### QUESTIONS OF THE STATE REGULATION AT AIR TRANSPORT

Solovieva T.L.

The article is devoted to the questions of state regulation the activity of aviation. One of the aspects of this activity – the elaboration of administrative regulations is considered.

**Key words:** state regulation, administrative regulations, aviation activity.

#### Сведения об авторе

**Соловьева Татьяна Леонидовна**, окончила Московский авиационный институт им. С. Орджоникидзе (1983), Международный университет в Москве (2004), кандидат технических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор 25 научных работ, область научных интересов – информационное и воздушное право.

УДК 656.087:347.82

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛЕТОВ

С.С. ЮРЬЕВ

В статье проводится анализ основных нормативных правовых актов, регулирующих аэронавигационное обслуживание и авиационно-космический поиск и спасание. Автор приходит к выводу, что к осуществлению дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационного поиска и спасания могут привлекаться организации любых видов авиации, имеющие в наличии соответствующие воздушные суда.

**Ключевые слова:** поиск и спасание, аэронавигационное обслуживание, административный регламент, пользователи воздушного пространства.

Поисково-спасательное обеспечение полетов является важным элементом авиационной деятельности. Вместе с тем, в теории и на практике возникают вопросы, связанные с указанной деятельностью, в связи с чем представляется целесообразным проанализировать существующую нормативную базу.

**1. Поиск и спасание при аэронавигационном обслуживании и его отличие от поиска и спасания как самостоятельного вида авиационной деятельности по Воздушному кодексу Российской Федерации.**

Согласно пункту 1 статьи 69 («Обеспечение полетов воздушных судов») главы X («Полеты воздушных судов») Воздушного кодекса Российской Федерации аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов включает в себя организацию и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание, предоставляемые «на всех этапах полета воздушных судов».

По пункту 2 названной статьи правила и условия аэронавигационного обслуживания, а также обеспечения полетов воздушных судов устанавливаются Федеральными авиационными правилами.

Таким образом, поиск и спасание является составной частью аэронавигационного обслуживания и осуществляется на всех этапах полета воздушных судов. Содержание поиска и спасания закон не раскрывает.

Кроме того, регулированию отношений по поиску и спасанию посвящена специальная глава XIII («Поиск и спасание») Воздушного кодекса Российской Федерации.

Из содержания главы XIII Воздушного кодекса Российской Федерации видно, что она регулирует отношения, возникающие при поиске и спасании воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие. Данные обстоятельства отличают поиск и спасание, регулируемые главой XIII Воздушного кодекса Российской Федерации, от поиска и спасания, упомянутого в статье 69 («Обеспечение полетов воздушных судов») главы X Воздушного кодекса Российской Федерации.

Из анализа вышеуказанных норм Воздушного кодекса Российской Федерации следует, что поиск и спасание как часть аэронавигационного обслуживания осуществляется на всех этапах полета воздушного судна, тогда как поиск и спасание как особый вид авиационной деятельности осуществляется только в случаях бедствия.

**2. Правовое регулирование поиска и спасания в Административном регламенте Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации.**

«Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного

пространства Российской Федерации», утвержденный приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 100 (зарегистрировано Минюстом России 30 марта 2007 г. № 9191) содержит ряд норм, регулирующих отношения по поиску и спасанию при аэронавигационном обслуживании.<sup>1</sup>

Так, в подпункте 2 пункта 4 названного Административного регламента со ссылкой на подпункт 5 пункта 2 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в государственной авиации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. № 65, для целей данного Административного регламента используется, в частности, понятие «авиационный поиск и спасание», определяемое как «составная часть аэронавигационного обслуживания, заключающаяся в оказании своевременной помощи пассажирам и экипажам воздушных судов при возникновении аварийных ситуаций».<sup>2</sup> Следует иметь в виду, что Федеральные авиационные правила поиска и спасания в государственной авиации утратили силу в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 530, утвердившим Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации.<sup>3</sup>

Действующие Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации не содержат понятия «авиационный поиск и спасание», в связи с чем определение данного понятия, имеющееся в указанном Административном регламенте, в настоящее время может применяться постольку, поскольку оно не противоречит иным нормативным актам.

Согласно пункту 23 данного Административного регламента «государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию (по организации воздушного движения, радиотехническому обеспечению полетов и авиационной электросвязи, предоставлению аэронавигационной, метеорологической информации, поиску и спасанию) предоставляются на всех этапах полета воздушного судна, а также на площади маневрирования аэродрома всем воздушным судам, совершающим в установленном порядке полеты в воздушном пространстве Российской Федерации».

Часть пятая пункта 9 данного Административного регламента при описании полномочий территориальных органов Росаэронавигации определяет, что они в части оказания государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации «организуют поиск и спасание пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие в зоне ответственности».

Согласно пункту 10 Административного регламента в предоставлении государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации участвуют ряд организаций, ранее находившихся в ведении Федеральной аэронавигационной службы, а в настоящее время находящиеся в ведении Федерального агентства воздушного транспорта:

- Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»;
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Центр аэронавигационной информации гражданской авиации»;
- Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания».

Пунктом 14 Административного регламента установлено, что «Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания» в части предоставления государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации организует:

<sup>1</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 22. Здесь и далее указан официальный источник публикации нормативного правового акта без учета актов, вносящих изменения в первоначальную редакцию нормативного правового акта.

<sup>2</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 6. - Ст. 527.

<sup>3</sup> Сборник законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 29. - Ч. 2. - Ст. 3525.

- обеспечение дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационно-космического поиска и спасания;
- обеспечение проведения работ по поиску и спасанию пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие».

В соответствии с подразделом «Административная процедура по поиску и спасанию при предоставлении государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации» раздел III «Административные процедуры» названного Административного регламента (пункты 119-128), основанием для начала осуществления этой процедуры является получение пользователями воздушного пространства Российской Федерации разрешения на использование воздушного пространства Российской Федерации; заканчивается административная процедура по поиску и спасанию после заруливания воздушного судна на стоянку и окончания радиосвязи с экипажем, а при необходимости после выполнения поисково-спасательных работ (с окончанием эвакуации пострадавших в лечебные учреждения, на ближайший аэродром (в населенный пункт) или с момента установления факта гибели экипажа и пассажиров воздушного судна).

### **3. Специальные нормативные правовые акты в сфере поиска и спасания.**

**3.1.** Федеральные авиационные правила поиска и спасания в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2008 г. № 530, устанавливают общий порядок организации поиска и спасания терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов, их пассажиров и экипажей, взаимодействия органов и служб единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации (далее - единая система), а также этих органов и служб с федеральными органами исполнительной власти.

Согласно пункту 5 и подпункту «а» пункта 6 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации для целей поиска и спасания руководителями организаций, находящихся в ведении Федерального агентства воздушного транспорта, на которые возложено осуществление поиска и спасания авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации организуется поисково-спасательное обеспечение, включающее в себя, в том числе, «организацию дежурства сил и средств, органов обслуживания воздушного движения (управления полетами)».

Пункт 13 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации устанавливает: «Авиационные поисково-спасательные службы авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации организуют и обеспечивают проведение поисково-спасательных операций (работ). Поисково-спасательные операции (работы) осуществляются несущими дежурство экипажами поисково-спасательных воздушных судов, спасательными парашютно-десантными группами и наземными поисково-спасательными командами авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации».

Согласно пункту 14 Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации «план дежурства в соответствующей зоне авиационно-космического поиска и спасания сил и средств авиационных предприятий и организаций государственной и экспериментальной авиации, привлекаемых к проведению поисково-спасательных операций (работ), составляется на сутки авиационным координационным центром поиска и спасания (далее - координационный центр) и утверждается соответствующим территориальным органом Федерального агентства воздушного транспорта».

**3.2.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2007 г. № 538 утверждено Положение о единой системе авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации, определяющее порядок создания, организации и функционирования единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 35. - Ст. 2341.



Согласно пункту 2 названного «Положения» единая система авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации создается в целях организации и проведения поиска и спасания терпящих или потерпевших бедствие воздушных судов всех видов авиации, их пассажиров и экипажей, поиска и эвакуации космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов с места посадки.

По пункту 3 данного «Положения» в состав единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации входят органы, службы, авиационные силы и средства поиска и спасания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти. Ответственность за обеспечение функционирования органов и служб единой системы возлагается на федеральные органы исполнительной власти, в ведении которых они находятся.

В соответствии с пунктами 6 и 7 «Положения» организация функционирования единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляется ее руководящими и оперативными органами; руководящими органами единой системы являются: на федеральном уровне - Федеральное агентство воздушного транспорта (федеральный руководящий орган), на региональном уровне - территориальные органы Федерального агентства воздушного транспорта (региональный руководящий орган).

Региональный руководящий орган в границах зоны авиационно-космического поиска и спасания организует дежурство авиационных сил и средств поиска и спасания (подпункт «в» пункта 9 «Положения») и осуществляет контроль готовности дежурных авиационных сил и средств поиска и спасания к проведению поисково-спасательных работ (подпункт «в» пункта 12 «Положения»).

Согласно пункту 15 «Положения», региональные руководящие органы единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляют организацию авиационного поиска и спасания во взаимодействии с организациями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В силу пункта 20 «Положения» финансирование функционирования и развития единой системы авиационно-космического поиска и спасания в Российской Федерации осуществляется в установленном законодательством Российской Федерации порядке за счет средств федерального бюджета, предусмотренных федеральным органам исполнительной власти, органы и службы которых входят в состав единой системы и средств внебюджетных источников.

**3.3.** Приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 98 утвержден Административный регламент Федеральной аэронавигационной службы по оказанию государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию в Российской Федерации (зарегистрировано в Минюсте России 30 марта 2007 г. № 9190), который определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) Росаэронавигации, порядок взаимодействия между ее структурными подразделениями и должностными лицами, а также ее взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при организации поиска и спасания пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиске и эвакуации с места посадки космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов (за исключением космических объектов военного назначения).<sup>5</sup>

Согласно пункту 4 данного Административного регламента в оказании государственных услуг по авиационно-космическому поиску и спасанию участвуют территориальные органы Росаэронавигации, Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания», региональные поисково-спасательные базы Росаэронавигации, Федеральное государственное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения».

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 21.

Пунктом 7 названного Административного регламента определено, что Федеральное государственное учреждение «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасения» создано с целью обеспечения реализации федеральным органом исполнительной власти в установленной сфере деятельности комплекса мер по организации единой системы авиационно-космического поиска и спасения, оказания услуг по организации поиска и спасения пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиску и эвакуации с места посадки космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов (за исключением космических объектов военного назначения), обеспечения выполнения международных и внутренних полетов в части поисково-спасательного обеспечения, а также оказания помощи авиационными средствами при чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях.

Пункт 13.5 данного Административного регламента устанавливает, что авиационный поиск и спасание включает:

- организацию дежурства поисково-спасательных сил, средств и органов ОВД (управления полетами) в системе авиационного поиска и спасания;
- аварийное оповещение соответствующих поисково-спасательных служб о воздушных судах, терпящих или потерпевших бедствие;
- организацию и проведение поисково-спасательных работ в отношении воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие;
- управление поисково-спасательными силами и средствами.

Пункт 13.6 названного Административного регламента регулирует организацию дежурства. В частности, подпунктом 13.6.6 установлено, что для осуществления поиска и спасания пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, на территории Российской Федерации организуется дежурство поисково-спасательных воздушных судов, спасательных парашютно-десантных групп, наземных поисково-спасательных команд, личного состава Главного координационного центра поиска и спасания Единой системы авиационно-космического поиска и спасания, координационных центров поиска и спасания, органов обслуживания воздушного движения (управления полетами), пунктов приема информации космической системы «КОСПАС-САРСАТ» и Международного координационно-вычислительного центра.

Основанием для организации дежурства является поступление в территориальный орган Росаэронавигации заявок (расписаний, графиков) на использование воздушного пространства, поданных пользователями воздушного пространства (подпункт 13.6.1).

Согласно подпункту 13.6.7 Административного регламента оказание услуги по поиску и спасанию осуществляется с использованием поисково-спасательных воздушных судов, оснащенных поисковой аппаратурой, аварийно-спасательным имуществом и снаряжением, приведенным в приложении № 4 к названному Административному регламенту. Вертолеты, кроме того, должны быть оборудованы поисковыми фарами и устройствами для подъема потерпевших бедствие на борт. При поиске и спасании используются поисково-спасательные воздушные суда, которые способны поддерживать связь на авиационных аварийных частотах, на частотах, выделенных в районах поисково-спасательных работ, а поисково-спасательные воздушные суда, выделенные для проведения поисково-спасательных работ над акваторией морей и океанов, кроме того, способны вести радиосвязь с торговыми морскими судами на частоте 2182 кГц.

Пунктом 10.2 данного Административного регламента определено, что оказанная государственная услуга по поиску и спасанию в конечном счете заключается в проведении поисково-спасательной операции, в ходе которой место бедствия воздушного судна обнаружено, а пострадавшие из состава экипажа и пассажиров после оказания им первой медицинской или иной помощи доставлены в ближайшие медицинские учреждения. Услуга считается выполненной также в случае, если полет воздушного судна, выполненный в соответствии с планом, указанным в заявке на использование воздушного пространства Российской Федерации, «проходил над территорией, обеспеченной дежурством поисково-спасательных сил и средств, готовых к немедленному проведению поиска и спасания».

**3.4.** Приказом Федеральной аэронавигационной службы от 29 декабря 2008 г. № 234 «Об обеспечении дежурств воздушных судов и экипажей» обеспечение авиационного поиска и спасения в части дежурства воздушных судов и экипажей возложено на ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», организацию данного обеспечения рекомендовано осуществлять на основании договоров по поисково-спасательному обеспечению полетов. Сведений об отмене названного нормативного акта либо об утрате им юридической силы в ином порядке не имеется.

**3.5.** Следует отметить, что в соответствии с подпунктом 5.2.53.8 пункта 5.2 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, Министерство транспорта Российской Федерации самостоятельно принимает определенные нормативные правовые акты, в частности, акт, устанавливающий «перечень авиационных предприятий и организаций, привлекаемых в установленном порядке к проведению поисково-спасательных работ».<sup>6</sup> Вместе с тем, в силу части первой пункта 5.2 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации, нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности Министерство транспорта Российской Федерации принимает «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации». Однако в настоящее время отсутствуют федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, на основании и во исполнение которых Минтранс России был бы обязан принять нормативный правовой акт, устанавливающий перечень авиационных предприятий и организаций, привлекаемых к проведению поисково-спасательных работ.

Таким образом, из анализа нормативных правовых актов, регулирующих аэронавигационное обслуживание и авиационно-космический поиск и спасание, усматривается, что к осуществлению дежурства поисково-спасательных сил и средств в системе авиационного поиска и спасания могут привлекаться организации любых видов авиации (гражданской авиации, государственной авиации, экспериментальной авиации), имеющие в наличии поисково-спасательные воздушные суда, соответствующие установленным требованиям.

#### **SOME QUESTIONS OF THE LEGAL REGULATION THE SEARCHING AND RESCUING OPERATIONS OF THE FLIGHT'S ENSURANCE**

**Yurev S.S.**

There are given the analysis of the main legal acts in the sphere of air navigation services and search - rescuing operations. The author concludes, that aviation organizations of any kind can be involved to duty in this sphere, if they have appropriating aircrafts.

**Key words:** search and rescue, air navigation services, administrative order, users of 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.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 32. - Ст. 3342.

УДК 354:351.814.33

## УПРАВЛЕНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

С.С. ЮРЬЕВ

В статье анализируются некоторые аспекты современной правовой базы регулирования деятельности в области аэронавигационного обслуживания, в том числе – в сфере функционирования Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Единая система организации воздушного движения, правовое регулирование, аэронавигационное обслуживание.

Следует констатировать, что современное правовое регулирование отношений в сфере функционирования Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД РФ) оформлено различными противоречащими друг другу актами.

Данное правовое регулирование основано на применении двух методов: публично-правового и частно-правового. Особо ярким проявлением использования этих двух методов (по сути, противоположных) является функционирование оперативных органов ЕС ОрВД РФ (относящееся к сфере административного права) де-факто в структуре («на базе») Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» и некоторых иных коммерческих организаций (деятельность которых основывается на гражданско-правовых нормах).

1. Административно-правовые аспекты. В соответствии с «Положением», утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 396, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними, является Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), находящееся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.<sup>1</sup>

Согласно части 5.4.37 подпункта 5.4 пункта 5 «Положения» Росавиация осуществляет «обеспечение руководства функционированием Единой системы организации воздушного движения, ее реформирование с целью создания Аэронавигационной системы России».

Следует отметить, что в «Положении» о Росавиации прямо не указана функция по руководству ЕС ОрВД РФ; использовано словосочетание «обеспечение руководства функционированием» ЕС ОрВД РФ, то есть Росавиация, если дословно толковать эту норму «Положения», не руководит сама ЕС ОрВД РФ, а только «обеспечивает» такое руководство (но руководит некий другой орган).

Постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 утверждены Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации, вступившие в силу с 1 ноября 2010 г.<sup>2</sup> Согласно пункту 11 названных «Правил» границы зон (районов) Единой системы утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации. Организация использования воздушного пространства в зонах (районах) Единой системы осуществляется органами Единой сис-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 32. - Ст. 3343.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 14. - Ст. 1649.

темы. Кроме того, пунктом 144 названных «Правил» установлено, что контроль за соблюдением их требований осуществляется Росавиацией, органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах. Таким образом, из содержания названных Правил видно, что Росавиация (включая ее территориальные органы) является руководящим органом ЕС ОрВД РФ, осуществляющим контроль за соблюдением названных Федеральных правил (в том числе за исполнением этих правил оперативными органами ЕС ОрВД РФ).

Необходимо также указать, что в соответствии с частью второй пункта 2 статьи 14 Воздушного кодекса Российской Федерации, Положение о единой системе организации воздушного движения утверждается Правительством Российской Федерации. В настоящее время официально не отменено постановление Правительства РФ от 18.06.1998 г. № 605 «О государственном регулировании и организации использования воздушного пространства Российской Федерации», которым утверждено «Положение о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации».<sup>3</sup> Однако это постановление и «Положение» содержат нормы, не соответствующие более поздним правовым актам в сфере государственного регулирования и использования воздушного пространства Российской Федерации. В этой связи в процессе применения названного постановления и «Положения» необходимо учитывать только нормы, не противоречащие современным нормативным актам, регулирующим указанные отношения.<sup>4</sup>

Положение об оперативных органах (о центрах) ЕС ОрВД РФ утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации от 7 декабря 2002 г. № 482/156 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 12 февраля 2003 г. № 4215).<sup>5</sup> Из анализа норм «Положения» в их правовой взаимосвязи можно сделать вывод, что предусмотренное пунктом 34 «Положения» подчинение начальника ГЦ ЕС ОрВД РФ «в специальном отношении» соответствующему должностному лицу Росавиации означает подчинение по вопросам использования воздушного пространства.

2. Вопросы нормативно-правового регулирования. В соответствии с Положением о Минтрансе России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395 (с последующими изменениями), Министерство транспорта Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.<sup>6</sup>

Однако из анализа данного акта видно, что на Минтранс России ныне не возложены обязанности принятия какого-либо «положения» о руководящих органах ЕС ОрВД РФ, что ранее предусматривалось частью второй пункта 11 «Положения о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации» и возлагалось на Министра обороны Российской Федерации и директора Федеральной авиационной службы России.

3. Реализация прав собственника федерального имущества. В соответствии с Положением о Росавиации агентство осуществляет, в частности, полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Росавиации; распоряжение средствами, полученными от взимания сборов за

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 26. - Ст. 3077.

<sup>4</sup> Согласно правовой позиции, изложенной в абзаце третьем пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного суда Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № 199-О, «в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. - 2001. - № 1.

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2003. - № 16.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 32. - Ст. 3342.

аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

На основании постановления Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального унитарного предприятия»,<sup>7</sup> Росавиация осуществляет ряд полномочий в отношении подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий (в том числе предоставляющих аэронавигационное обслуживание), то есть, реализуя от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия, Росавиация опосредованно управляет функционированием ЕС ОрВД РФ.

4. Реализация государственных функций посредством деятельности подведомственных организаций. Возложение (в том или ином виде) государственных функций на коммерческие организации является дискуссионным вопросом в теории и практике. Тем не менее, в соответствии с принятой в 90-е годы прошлого века идеологией, многие государственно значимые объекты были приватизированы, а государственные организации превращены в квазикommerческие структуры, не предназначенные в силу специфики своей деятельности для ведения «классического» бизнеса. Реальность же заставила укреплять государственные механизмы, что хорошо иллюстрирует история воссоздания единого государственного предприятия, эксплуатирующего находящиеся в федеральной собственности объекты ЕС ОрВД РФ.

Так, пунктом 11 постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583 предусматривалось: «В целях повышения безопасности и регулярности полетов воздушных судов, формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации создать федеральное унитарное предприятие по организации воздушного движения, основанное на праве хозяйственного ведения (государственную корпорацию)». «Основные принципы создания федерального унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения» и ее дочерних предприятий» утверждены Федеральной авиационной службой Российской Федерации (по согласованию с Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом) 10 октября 1996 г.

В абзаце первом пункта 2.1 названных «Основных принципов», в частности, отмечалось: «Основным хозяйствующим субъектом системы аэронавигационного обслуживания России является Федеральное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения» (Госкорпорация по ОВД)». Согласно «Основным принципам», Госкорпорация по ОВД и ее дочерние предприятия создавались на базе существующих предприятий по ИВП и УВД, ЭРТОС и соответствующих подразделений и объектов, выделяемых из состава авиапредприятий, авиакомпаний и аэропортов.

В период подготовки и принятия постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583 и разработки названных «Основных принципов» в Российской Федерации действовало Положение о Единой системе управления воздушным движением Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 г. № 1148 «О системе управления воздушным движением Российской Федерации».<sup>8</sup>

Однако согласно вышеназванным «Основным принципам», предполагалось создание хозяйствующей единицы – юридического лица, которое одновременно должно было осуществлять аэронавигационное обслуживание, то есть осуществлять функции оперативных органов Единой системы управления воздушным движением Российской Федерации. Устав ФУП «Госкорпорация

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 50. - Ст. 5074.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 25. - Ст. 2712.

по ОрВД» был утвержден в установленном порядке в декабре 1996 г. и предприятие (а в дальнейшем и его дочерние предприятия) стало функционировать, исходя из «Основных принципов».

Несмотря на очевидные противоречия между фактическим предоставлением аэронавигационного обслуживания специальными государственными организациями и формальным возложением данных функций на оперативные органы ЕС ОрВД, новое Положение о Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. № 605, не внесло каких-либо существенных изменений в функции и структуру оперативных органов ЕС ОрВД РФ, которые учитывали бы реальные общественные отношения в сфере аэронавигационного обслуживания.

Очевидно, для частичного урегулирования указанных противоречий в части второй пункта 8 Концепции модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144, отмечалось: «Функции оперативных органов гражданской подсистемы осуществляют организации аэронавигационного обслуживания, являющиеся дочерними предприятиями федерального унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации».

Идея о возложении в полном объеме всех функций оперативных органов гражданской подсистемы ЕС ОрВД на ФУП «Госкорпорация по ОрВД» получила развитие в пунктах 15 и 16 названной Концепции. В пункте 15 данной Концепции отмечалось, что «для обеспечения целостности Единой системы и рациональной организации использования воздушного пространства на всей территории Российской Федерации необходимо создать управленческую структуру гражданской подсистемы, которая позволит обеспечить:

- а) единую ответственность за организацию и безопасность воздушного движения;
- б) централизацию использования воздушного пространства на основе государственной системы приоритетов;
- в) равные права всех пользователей воздушного пространства;
- г) комплексное использование технической базы гражданской и военной подсистем;
- д) эффективное взаимодействие участников процесса управления;
- е) приоритет интересов гражданской подсистемы в целом над экономическими интересами отдельных организаций по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением;
- ж) единство имущественного комплекса гражданской подсистемы».

Основой такой структуры, как указывалось в пункте 16 Концепции, «является федеральное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации». Создание и наделение этого предприятия и его дочерних предприятий функциями оперативных органов гражданской подсистемы соответствует Воздушному кодексу Российской Федерации и заложенным в нем принципам государственного контроля воздушного пространства и регулирования воздушного движения. Процесс объединения в рамках указанного федерального унитарного предприятия всех предприятий по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, а также баз эксплуатации радиотехнического оборудования и связи должен быть завершен в короткий срок».<sup>9</sup>

Необходимо отметить, что Концепции модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144, действовала с 7 марта 2000 г. до 10 марта 2008 г., когда она утратила силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. № 128 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144».<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 9. - Ст. 1034.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 9. - Ст. 861.

За данный период произошли важные институциональные изменения политико-правового и организационно-правового характера, затрагивающие сферу функционирования ЕС ОрВД РФ.

Изменения организационно-правового характера выразились в следующем:

а) в связи с принятием Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (пункт 3 статьи 37 которого предписывал реорганизовать созданные унитарными предприятиями до вступления в силу этого Федерального закона дочерние предприятия в форме присоединения к создавшим их унитарным предприятиям в течение шести месяцев со дня вступления в силу названного Федерального закона) произошла реорганизация государственных унитарных дочерних предприятий ФУП «Госкорпорация по ОрВД» путем их присоединения к последнему, что привело к возникновению качественно нового ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», обладающего специальной правоспособностью в области использования воздушного пространства;

б) после издания Указа Президента Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. № 1049 было осуществлено реальное объединение военных и гражданских секторов ЕС ОрВД РФ, что повлекло изменение технологий работы специалистов оперативных органов ЕС ОрВД РФ и устранение двух руководящих органов ЕС ОрВД РФ.

Политико-правовые изменения, затрагивающие сферу ЕС ОрВД РФ, характеризуются рядом факторов.

Так, на государственном уровне принято решение о формировании Аэронавигационной системы России. Это нашло отражение прежде всего в Концепции федеральной целевой программы «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1974-р.<sup>11</sup> На ее основе принята Федеральная целевая программа «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 652. В этих документах (в отличие от предыдущей Концепции 2000 года) уже не содержится упоминания о ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

В Федеральной целевой программе «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 гг.)» отмечается, что Аэронавигационная система России должна представлять собой систему организации использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания его пользователей во всем воздушном пространстве Российской Федерации и зонах ее международной ответственности в интересах обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития экономики государства. Система должна быть основана на интегрированном взаимодействии человека, технологий, средств и служб при поддержке перспективных бортовых, наземных и космических средств и систем аэронавигации. В состав Аэронавигационной системы России должны входить:

- наземные, бортовые и космические средства и системы связи, навигации, посадки, наблюдения, авиационно-космического поиска и спасания, аэронавигационной информации и метеорологического обеспечения;

- служба технического обслуживания;

- подготовленный персонал, осуществляющий в соответствии с установленными правилами и процедурами организацию использования воздушного пространства и аэронавигационное обслуживание его пользователей.<sup>12</sup>

Политико-правовая установка на создание Аэронавигационной системы России и вышеизложенная характеристика ее состава означает, как представляется, подход к этой системе как совокупности государственных органов, организаций, лиц и технических объектов. При этом данная система не наделяется особым правовым статусом и не является самостоятельным субъ-

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 5. - Ст. 415.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 37. - Ст. 4209.



ектом правоотношений, но составляющие ее элементы обладают собственной правоспособностью (государственные органы, организации, физические лица) или правовым режимом использования (технические объекты).

Отсутствие в касающихся развития ЕС ОрВД РФ современных документах упоминания о ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» связано с тем, что в настоящее время в законодательстве и правоприменительной практике получила развитие концепция государственных услуг.

Концепция государственных услуг, вошедшая в правовой оборот в 90-е годы прошлого века (особенно в связи с Генеральным соглашением о торговле услугами, подписанном в рамках ВТО в 1994 г.), получила отражение в российском законодательстве в связи с административной реформой.<sup>13</sup> Так, подпунктом «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливалось, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».<sup>14</sup>

Указом Президента Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. № 1049 аэронавигационное обслуживание было отнесено к государственным услугам.<sup>15</sup>

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» урегулированы отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и определено, что действие названного Федерального закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных законом государственных услуг.<sup>16</sup> В силу пункта 1 ст. 12 данного Федерального закона предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Согласно пункту 12 Административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, утвержденному приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 100, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» предоставляет государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию российским и иностранным пользователям воздушного пространства Российской Федерации, включающие в себя, в частности, организацию воздушного движения, планирование и координирование использования воздушного пространства и ряд иных функций.<sup>17</sup> Очевидно, что содержание оказываемых ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» в соответствии с названным Административным регламентом государственных услуг совпадает с функциями оперативных органов ЕС ОрВД РФ, предусмотренных «Положением об оперативных органах (о центрах) Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации». Таким образом, ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» осуществляет функции оперативных органов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

<sup>13</sup> Подробнее о концепции государственных услуг см.: Публичные услуги и право: научно-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007; Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. – М.: Волтерс Клувер, 2007; Юрьев С.С., Евкин В.И., Мнишко В.В. О некоторых вопросах законодательного регулирования аэронавигационного обслуживания // Научный Вестник МГТУ ГА. – М.: МГТУ ГА. – 2009. – № 144. – С. 17-25.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 37. – Ст. 3740.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

<sup>17</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 22. – С. 5-49.

С учетом изложенного представляется целесообразным продолжить работу по совершенствованию правового регулирования статуса должностных лиц ЕС ОрВД РФ и предоставления государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

## **MANAGEMENT OF THE UNIFIED SYSTEM OF AIR TRAFFIC OF RUSSIAN FEDERATION IN THE ASPECT OF THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICES**

**Yurev S.S.**

There are analyzed in the article some aspects of the modern legal base of the regulation the activities in the field of air navigation services, including the sphere of functioning the Unified system of air traffic in Russian Federation.

**Key words:** Unified system of air traffic, legal regulation, air navigation services.

### **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.

## КРАТКИЕ СООБЩЕНИЯ

УДК 347.824:347.822.4

### КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕДОМСТВ И ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ – ОСНОВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

Л.П. КИРИЧЕНКО

**Статья представлена доктором технических наук, профессором Лебедевым А.М.**

Статья посвящена требованиям ИКАО о роли и функциях государства в области регулирования ГА. Рассмотрены подходы к решению вопросов обеспечения безопасности полетов в рамках сложившейся системы управления в ГА.

**Ключевые слова:** безопасность полётов, авиационное регулирование.

Одним из основных и не решенных до настоящего времени вопросов обеспечения деятельности гражданской авиации РФ остается высокий уровень ее аварийности.

В России и в странах - членах ИКАО динамика показателей и причины авиационных происшествий оцениваются для воздушных судов 1-3 классов, так как именно на них осуществляется основной объем перевозок пассажиров и грузов. Анализ относительных показателей безопасности полетов показывает нестабильность уровня безопасности полетов в Российской Федерации. Огромное влияние на безопасность полетов воздушных судов гражданской авиации оказывают различные факторы, важную роль среди которых играет фактор стабильности и эффективности функционирования органов государственной власти, регулирующих деятельность в рассматриваемой отрасли.

В рамках мирового авиационного сообщества основными субъектами обеспечения безопасности признаются государства в лице своих уполномоченных органов. Руководство ИКАО 8335 – AN/879 устанавливает требование о наличии в государстве единого государственного органа, который отвечает за все вопросы гражданской авиации. Одной из ключевых функций соответствующего полномочного органа является определение и распределение задач и координация деятельности ведомств и организаций государства, аэропортов и эксплуатантов воздушных судов и других органов, занимающихся различными аспектами национальной программы безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации или отвечающих за их осуществление.

Требования ИКАО в вопросах о роли и функциях государства в области регулирования гражданской авиации находят выражение в главном тезисе – государство должно создать систему государственного регулирования ГА. Государственное регулирование в сфере ГА имеет очень важное практическое значение – от его эффективности напрямую зависит успешное развитие регулируемых общественных отношений, таких как безопасность полетов.

В России в условиях, когда идет постоянное «непрекращающееся» реформирование системы и структуры исполнительных органов ГА, никто не сможет поручиться за надлежащее исполнение данными органами своих обязанностей по государственному регулированию в сфере гражданской авиации, контролю и надзору за безопасностью полетов. Раздробленность авиационной администрации - фактор изначально неблагоприятный. Результаты административной реформы показывают, что в России в ближайшем будущем не будет единой и сильной авиационной администрации, подобной авиационной администрации США. В рамках СНГ не ожидается создание аналога европейского агентства регулирования гражданской авиации EASA. Что же можно попытаться сделать, чтобы компенсировать раздробленность авиационного регулирования? Частично ответ на этот вопрос содержится в федеральных и ведомственных целевых программах и программных мероприятиях, предусмотренных государственной программой обеспечения безопасности полетов воздушных судов ГА.

В настоящее время при сложившейся системе управления в гражданской авиации необходим скоординированный подход к решению вопросов обеспечения безопасности полетов, основной целью которого является понимание всеми участниками процесса обеспечения безопасности полетов своей ответственности за предотвращение авиационных происшествий. Скоординированный подход предусматривает:

- внедрение системы контроля за безопасностью полетов путем постоянного мониторинга выполнения требований воздушного законодательства Российской Федерации и международных стандартов в

части безопасности полетов, инспекций и проверок состояния безопасности полетов при выполнении основных производственных функций авиапредприятий, аэропортов, организаций по техническому обслуживанию воздушных судов и организаций по обслуживанию воздушного движения;

- применение в случае необходимости принудительных мер в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации;
- мониторинг новых технологий отраслевой практики в целях повышения эффективности авиационной системы государства;
- ведение баз данных о свидетельствах авиационного персонала, удостоверениях о летной годности воздушных судов и сертификатах организаций гражданской авиации, о нарушениях воздушного законодательства Российской Федерации и сведениях, касающихся авиационных происшествий (инцидентов);
- проведение анализа тенденций в области безопасности полетов, включая данные об авиационных происшествиях (инцидентах) и результаты оценки выполнения требований воздушного законодательства Российской Федерации и международных стандартов в части безопасности полетов, инспекций и проверок состояния безопасности полетов;
- информационное обеспечение безопасности полетов посредством распространения специализированных материалов по безопасности полетов, проведения семинаров и конференций по данной тематике<sup>1</sup>.

Если говорить о системе контроля за безопасностью полетов, то не определен предмет, субъекты и объекты этой области деятельности. Отсутствуют строгий юридический и иерархический порядок осуществления контроля. Не создан единый государственный орган, объединяющий усилия всех участников процесса обеспечения безопасности полетов.

Продуманная законодательная база - центральный элемент любой транспортной системы, в том числе авиационной. Без законодательства, четко определяющего на всех уровнях управления задачи по государственному регулированию, невозможно консолидировать усилия субъектов, обеспечивающих безопасность полетов. Однако основополагающий правовой акт в области авиационной деятельности – Воздушный кодекс РФ – не содержит разделов, регламентирующих вопросы государственного регулирования и государственного контроля деятельности в области безопасности полетов. Глава 4 ВК РФ устанавливает только общий порядок осуществления государственного контроля в области гражданской авиации.

При организации контроля и надзора должны широко использоваться новые информационные технологии, определенные соответствующими стандартами. Но в авиации до сих пор к новым информационным технологиям относятся как к вспомогательному инструменту. От наличия или отсутствия информационных технологий зависит сам вид системы регулирования. С использованием технологий – одна система регулирования, без них – другая.

Сегодня становится очевидным, что для такой сложной системы, как гражданская авиация, необходим четкий контроль и четкая подчиненность. И приоритетными во многих ситуациях будут требования ИКАО, которые следует выполнять, так как РФ является государством - участником Чикагской конвенции и обязана соблюдать те принципы и правила, которые заложены в этой конвенции.

## COORDINATION OF AGENCY AND ORGANIZATION ACTIVITIES IN THE SPHERE OF CIVIL AVIATION – THE BASES OF PROVIDING FLIGHT SAFETY

**Kirichenko L.P.**

ICAO demands of the role and functions of the government in the sphere of civil aviation regulations. Approaches to the solving the problems of providing flight safety in present system of governance in civil aviation.

**Key words:** safety of flights, regulation in aviation.

### Сведения об авторе

**Кириченко Людмила Петровна**, окончила Ульяновский политехнический институт (1973), доцент кафедры лётной эксплуатации и безопасности полётов ФГОУ ВПО Ульяновского высшего авиационного училища гражданской авиации, автор 16 научных работ, область научных интересов - воздушное право и проблемы безопасности полетов.

<sup>1</sup> Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации: утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 641-р.

ББК 05  
Н 34  
Св. план 2011 г.

Научный Вестник МГТУ ГА  
№ 170

ISBN 978-5-86311-789-8

Свидетельство о регистрации в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций № 77-17906 от 31 марта 2004 г.

Редакторы Т.П. Воронина, Т.М. Приорова  
Компьютерная верстка Т.Н. Котиковой

---

Подписано в печать 12.04.11 г.

Печать офсетная  
16,5 усл. печ. л.

Формат 60x90/8  
Заказ № 1248/

15,8 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, 2011