

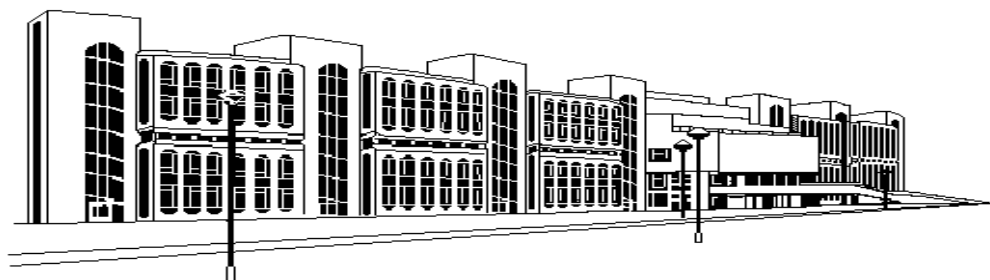


ISSN 2079-0619

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА

№ 216



**Москва
2015**

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

НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК МГТУ ГА

№ 216 (6)

Издается с 1998 г.

**Москва
2015**

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 -** Елисеев Б.П., заслуженный юрист РФ, проф., д.т.н., д.ю.н., ректор МГТУ ГА, Москва, Россия.
- Зам. главного редактора -** Воробьев В.В., проф., д.т.н., проректор МГТУ ГА, Москва, Россия.
- Ответственный секретарь главной редакции -** Феоктистова О.Г., доц., д.т.н., профессор МГТУ ГА, Москва, Россия.
- Члены главной редакции -** Гаранина О.Д., почетный работник науки и техники РФ, проф., д.ф.н., профессор МГТУ ГА, Москва, Россия;
Козлов А.И., заслуженный деятель науки и техники РФ, проф., д.ф.-м.н., советник ректора МГТУ ГА, Москва, Россия;
Ципенко В.Г., заслуженный деятель науки РФ, проф., д.т.н., заведующий кафедрой МГТУ ГА, Москва, Россия;
Калугин В.Т., проф., д.т.н., декан МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, Россия;
Лукин Д.С., заслуженный деятель науки РФ, проф., д.ф.-м.н., профессор МФТИ, Москва, Россия;
Шапкин В.С., заслуженный работник транспорта РФ, проф., д.т.н., генеральный директор ФГУП ГосНИИ ГА, Москва, Россия;
Лю Джонда, проф., Ph.D, президент (ректор) Технологического университета Нингбо, Нингбо, Китай;
Дамиан Ривас Ривас, проф., Ph.D, профессор кафедры аэрокосмической техники Университета Севильи, Севилья, Испания.

Редакционная коллегия выпуска

- Ответственный редактор выпуска -** Елисеев Б.П., заслуженный юрист РФ, проф., д.т.н., д.ю.н., ректор МГТУ ГА, Москва, Россия.
- Ответственный секретарь -** Соловьева Т.Л., к.т.н., доцент МГТУ ГА, Москва, Россия.
- Члены редакционной коллегии -** Горобец В.Д., д.ю.н., профессор МГТУ ГА, Москва, Россия;
Юрьев С.С., почетный юрист г. Москвы, д.ю.н., проф. (РААН), Москва, Россия;
Шеломенцев В.Н., почетный работник водного транспорта, проф., д.ю.н., декан МГАВТ, Москва, Россия.

E-mail: pravo@mstuca.aero

тел. +7(499) 459-04-81

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

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

№ 216 (6)

2015

СОДЕРЖАНИЕ

Бордунов В.Д., Елисеев Б.П. Стратегия правовой политики применения Приложения 19 «Управление безопасностью полетов».....	5
Борисов Ф.А., Крамаренко А.В., Крупенский Н.А. Обзор современных тенденций на российском рынке пассажирских авиаперевозок	11
Васильев С.Б., Вдовина Е.А. Оценка эффективности финансирования транспортных инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства.....	22
Вдовина Е.А. Государственное регулирование государственно-частного партнерства.....	26
Елисеев Б.П., Джонда Лю. Общие принципы и особенности управления транспортным университетом.....	30
Ермаков К.С., Савёлова А.В. О факторах развития современных форм социально-трудовых отношений на авиапредприятиях	35
Ермаков К.С., Савёлова А.В. Анализ практики применения дистанционных трудовых отношений и расчета экономической эффективности дистанционного труда на авиапредприятии.....	40
Карлина Т.Д. Общественные объединения как субъекты права законодательной инициативы.....	47
Лебедева М.Ю. Правовой статус и управление аэропортами в странах-членах ИКАО.....	52
Лули Р. Соотношение положений Чикагской конвенции 1944 г. и Пекинской конвенции 2010 г. в области ненадлежащего использования гражданских воздушных судов.....	58
Мнишко В.В. К вопросу о ставках арендной платы.....	65
Мосашвили В.В. Государственное регулирование транспортного сектора Венгрии.....	74
Нерадько А.В. К 70-летию Конвенции о международной гражданской авиации.....	79
Рау А.Э., Данилевская И.Л. К проблеме права нерегулярных полётов.....	84
Свиркин В.А., Соловьева Т.Л. К вопросу совершенствования правового регулирования проблемы «недисциплинированного» пассажира.....	89
Халилов З.З. Общее в воздушном и космическом праве.....	95
Чёрная О.О. Правовая защита авиации в условиях глобализации, рисков и социальной энтропии как научная проблема: подходы и пути решения	102
Шилина В.П. К проблеме правового статуса руководителя полетов	107
Шеломенцев В.Н. Правовые аспекты освоения разработки и защиты Арктики	113
Юрьев С.С., Елисеев Б.П. Права и обязанности диспетчера-стажера в области авиации по законодательству Российской Федерации.....	118
Юрьев С.С. Проблема ответственности авиадиспетчера-стажера в аспекте применения статьи 263 Уголовного кодекса Российской Федерации.....	127
Тарасов А.Л. Исследование аэродинамических характеристик профиля крыла вблизи поверхности земли с помощью программного комплекса ANSYS FLUENT.....	135

Чинючин Ю.М., Берлев В.П., Ойдов Н. Современные тенденции и технологии обучения авиационного технического персонала для обслуживания отечественных и зарубежных воздушных судов	141
Багинова В.В., Федоров Л.С., Лёвин С.Б. Гармонизация интересов как методологическая основа логистики	147

УДК 347.82:351.814.2

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИЛОЖЕНИЯ 19 «УПРАВЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ»

В.Д. БОРДУНОВ, Б.П. ЕЛИСЕЕВ

В статье исследуется новое Приложение 19 «Управление безопасностью полетов», содержащее стандарты и рекомендуемую практику ИКАО, направленную на создание в государствах-членах ИКАО единообразных государственных систем управления безопасностью полетов на новых принципах и началах. Также анализируется предстоящая работа Российской Федерации по реформатированию своей национальной системы обеспечения безопасности полетов в соответствии с требованиями стандартов Приложения 19.

Ключевые слова: стандарты и рекомендуемая практика ИКАО, Чикагская конвенция, управление рисками для безопасности полетов, государственная программа по безопасности полетов (ГосПБП), система управления безопасностью полетов (СУБП), приемлемый уровень безопасности полетов, государственный надзор и контроль за безопасностью полетов.

Вступление в силу в ноябре 2014 г. Приложения 19 к Чикагской конвенции 1944 г. ставит вопрос о направлениях правовой политики, которые должны быть разработаны и приняты Российской Федерацией в целях выполнения обязательств по применению стандартов ИКАО, установленных в ст. 37 и ст. 38 Конвенции. В соответствии со ст. 37 каждое государство *«обязуется сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала воздушных трасс и вспомогательных служб, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее»*.

Конвенция не определяет и не разъясняет, как, каким образом и с кем каждое государство обязано сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил аэронавигации. По общему смыслу ст. 37 решение этих вопросов отнесено к внутренней компетенции каждого государства-участника Чикагской конвенции. Однако усмотрение не может быть безгранично произвольным. Принцип добросовестного соблюдения обязательств, закрепленный в Уставе ООН, исключает такой подход. Именно на этих правовых началах должна строиться национальная правовая политика применения стандартов нового Приложения 19.

Правовая политика государств-членов ИКАО и самой организации, осуществляемая в соответствии с Чикагской конвенцией 1944 г., развивается в международно-правовом и национально-правовом направлениях. Время от времени ИКАО изменяет международные стандарты и рекомендуемую практику и делает это при активном участии государств-членов ИКАО. После чего наступает очередность самих государств с помощью национальных средств имплементации – *трансформации, инкорпорации или легитимации* применять стандарты и рекомендуемую практику ИКАО в своей национальной правовой системе.

Ст. 37 не содержит никаких предписаний на этот счет, и поэтому каждое государство решает по своему усмотрению, как и каким образом применять стандарты ИКАО в соответствии с общепризнанным принципом международного права *pacta sunt servanda* (договоры обязаны соблюдаться) с тем, чтобы его национальная гражданская авиация осуществляла свою международную деятельность на основе стандартов ИКАО. Действуя таким образом, каждое государство обеспечивает максимальное применение стандартов ИКАО в практике национальной гражданской авиации. Подтверждением выполнения конвенционного обязательства служит процедура отклонения международных стандартов, установленная в ст. 38 Конвенции, которая предоставляет каждому государству право не изменять свои национальные правила и приводить их в полное соответствие с международными стандартами по своим внутренним причинам

и основаниям. Вполне может быть, национальные требования по безопасности полетов могут быть значительно выше, чем те, что содержатся в стандартах ИКАО. Поэтому в таких случаях соответствующее государство вправе отклонить стандарт ИКАО и не применять его в своей национальной авиационной практике.

Такое право не создает оснований для уклонения от исполнения обязательства, установленного в ст. 37. Приоритет положений ст. 37 над ст. 38 несомненен, и иное в корне подрывало бы цель Конвенции: с помощью ИКАО проводить международно-правовую политику установления единообразия правил международной аэронавигации. Именно такая стратегия Конвенции обязывает все государства-члены быть ее проводником с помощью национальной правовой политики. Вот почему очень важно определиться в целях и задачах правовой политики, которую должна осуществлять Российская Федерация на начальном и последующих этапах применения стандартов Приложения 19. Решение этой задачи может потребовать коренного пересмотра системы государственного управления гражданской авиации и дополнения и изменения законов и правил, образующих систему воздушного законодательства. В настоящее время система не готова к имплементации стандартов Приложения 19. В ней нет правовых заготовок, которые позволили бы безболезненно и без проблем их внедрить. Основной задачей является изменение административно-государственного формата системы государственного управления гражданской авиации, наделение регулятора новыми функциями и полномочиями, которых у него сейчас нет, а без них государственная машина будет не в состоянии полноценно применять стандарты Приложения 19 во благо российской гражданской авиации.

Предмет Приложения 19 – управление безопасностью полетов. В предисловии уточняется, что Приложение призвано помочь государствам в *управлении рисками для безопасности полетов* и способствовать развитию *упреждающей стратегии* в сфере безопасности полетов. Инструментом этой упреждающей стратегии должна служить Государственная программа по безопасности полетов (ГосПБП). В ее рамках государством должны выявляться и устраняться риски для безопасности полетов. Внедрение ГосПБП потребует некоторое время, и это постепенный процесс, что связано со сложностью авиатранспортной системы. Если учесть, что национальные авиатранспортные системы разных стран значительно отличаются друг от друга, обладают разным уровнем сложности, что прямо связано с потенциалом национального воздушного транспорта, его развитием и объемами авиаперевозок, то можно предвидеть возникновение конкуренции между национальными ГосПБП разных стран. Правовые и экономические последствия этого явления пока неясны. Однако очевидно, что уровень качества ГосПБП будет самым непосредственным образом сказываться на конкурентоспособности национального воздушного транспорта.

Внедрение ГосПБП потребует уточнения функций государства по управлению безопасностью полетов. В России эти функции рассредоточены между различными органами авиационной власти. Приложение 19 исходит из целостности системы управления рисками для безопасности полетов. Очевидно, что действующая в России система управления безопасностью полетов несовместима с требованиями Приложения 19. Ее приведение в соответствие со стандартами Приложения 19 потребует пересмотра функций государства в этой сфере, наделение их качествами целостности. Без этого эффективность обеспечения безопасности полетов в соответствии со стандартами Приложения 19 будет затруднена, а скорее вряд ли может быть достигнута.

Уточнение функций государства должно сопровождаться наделением соответствующих органов авиационной власти необходимым объемом компетенции – правом оказывать регулирующее воздействие на объекты управления безопасностью полетов. Следует различать уровень и объем компетенции органов, организаций и предприятий, участвующих в осуществлении ГосПБП. Главное место в иерархии компетенции должно отводиться компетенции органов авиационной власти. В соответствии с Чикагской конвенцией 1944 г. ответственность за состояние безопасности полетов несет государство. Именно на государство возложены обязательства по

управлению безопасностью полетов. Такая правовая установка является исходной в Приложении 19. Механизм универсальных проверок ИКАО позволяет установить и оценить реальное положение с безопасностью полетов в каждом государстве. В настоящее время ИКАО проводит интенсивную работу по реализации глобального аэронавигационного плана. Его воплощение в жизнь потребует от государств-членов высокой степени координации и согласованности. Важную роль в этом может и способна сыграть ГосПБП.

Как указано в п. 3.1 Приложения 19, задачами ГосПБП являются:

1. Проведение государственной политики в целях обеспечения безопасности полетов.
2. Управление рисками для безопасности полетов на государственном уровне.
3. Обеспечение безопасности полетов на государственном уровне.
4. Популяризация вопросов безопасности полетов на государственном уровне.

Принятие и выполнение ГосПБП подчинено достижению *приемлемого уровня* эффективности обеспечения безопасности полетов. Указанные задачи сформулированы ИКАО предельно лаконично, что крайне недостаточно для выработки ГосПБП и ее последующей реализации. Национальным разработчикам этой программы предстоит самим провести большую работу по самостоятельному ее наполнению с учетом особенностей национальной правовой системы, экономических, технологических, информационных и иных факторов, связанных с управлением рисками для безопасности полетов.

Как представляется, сама ГосПБП должна быть многогранной, состоящей из разных, стратегических по своему назначению, направлений. Государственная политика, согласно концептуальным рамкам ИКАО в отношении ГосПБП, должна охватывать:

- 1) управление рисками для безопасности полетов;
- 2) программу обеспечения безопасности полетов;
- 3) разработку законодательных рамок в области обеспечения безопасности полетов;
- 4) внедрение культуры безопасности полетов.

По нашему мнению, концепция ИКАО несколько оторвана от экономики. Можно сколько угодно совершенствовать и развивать концепцию ИКАО, но все ее совершенствования и улучшения осуществимы только при наличии соответствующего финансирования. Естественно, возникает вопрос о финансировании государством ГосПБП. ИКАО ответа на этот вопрос не дает. Ответ на него должно дать само государство, несущее ответственность за применение стандартов Приложения 19. Для России особенно важно учесть печальный опыт перехода из социалистического в капиталистическое состояние. Статистика неблагополучия с безопасностью полетов в России зафиксирована ИАТА.

Стандарты Приложения 19 сформулированы предельно лаконично. Судя по всему, ИКАО рассчитывает на смекалку национальных законодателей, которые будут заниматься внедрением приложения в соответствии с Чикагской конвенцией. В первую очередь целью программы должно быть формирование законодательных рамок по обеспечению безопасности полетов. Готовых законодательных решений по применению стандартов Приложения 19 в российском законодательстве не имеется, и эту работу придется начинать с нуля. В Российской Федерации нельзя сказать, что вопросы обеспечения безопасности полетов запущены. Законов и правил, принятых на этот момент достаточно много. Беда в другом. Очень часто стремясь оперативно отреагировать на текущие вопросы поддержания безопасности полетов, законодатель делает ставку на оперативное реагирование на ту или иную проблему, связанную с безопасностью полетов, совершенно не заботясь о совместимости принимаемых законодательных решений с уже принятыми законами и правилами. Возникает опасное и ненужное в таких случаях дублирование, что противоречит верховенству права. Такая правовая политика фрагментарного реагирования прямо сказывается на качестве регулирующего воздействия законов и правил на безопасность полетов. К тому же следует учесть, что до сих пор российское воздушное законодательство, в отличие от других видов законодательства, не систематизировано. По этой причине никто в России не может сложить целостную картину о действующей правовой системе обеспечения

безопасности полетов. Чтобы правовые рамки ГосПБП соответствовали стандартам Приложения 19, регулятору предстоит провести основательную инвентаризацию российского воздушного законодательства для установления несоответствия действующих законов и правил по безопасности полетов требованиям стандартов Приложения 19.

Следует учесть, что в приложении сведен воедино материал из существующих Приложений относительно ГосПБП, систем управления безопасностью полетов (СУБП), а также содержатся смежные элементы, касающиеся сбора и использования данных о безопасности полетов и деятельности государства по организации контроля за обеспечением безопасности. Приложение исходит из важности интеграции деятельности по управлению безопасностью полетов, и это обстоятельство должно учитываться регулятором. Кроме того, сбор данных о безопасности полетов ставит вопрос об обработке и извлечении из них соответствующей информации. Для этого потребуются создание централизованного и региональных информационных центров сбора и обработки данных о безопасности полетов. Учитывая, что полученная информация может содержать ценные сведения о потенциальных угрозах безопасности полетов, в ее использовании явно будут заинтересованы Центры управления воздушным движением при составлении информационных извещений – НОТАМ. Очевидно, что практическая польза от извлеченной из данных информации может быть достигнута посредством их классификации. Для этого регулятор должен будет разработать и принять правила и процедуры классификации информации и ее применения в интересах обеспечения безопасности полетов.

Приложение вводит в оборот ряд новых понятий и терминов, ранее не применявшихся в авиатранспортной отрасли. Одним из них является понятие «риск» и производное от него «факторы риска». В теории права эти категории не исследованы и не объяснены. Основательно эта категория «риск» разработана в экономической теории. Естественно, природа и сущность «риска» раскрывается с экономических позиций. В праве такой подход не применим. В праве уже давно используется понятие «источник повышенной опасности». На его основе решаются многие гражданско-правовые вопросы деятельности автомобильного, железнодорожного, морского, речного и воздушного транспорта. Он также применяется в отношении опасных технологий и производств – химических предприятий, атомных электростанций и т.п. В Приложении 19 применение понятия «риск» и «факторы риска» имеет целевой характер, и они связаны с безопасностью полетов. При разработке этих понятий с позиции теории государства и права должны учитываться новые доктринальные исследования технических вопросов обеспечения авиационной деятельности и безопасности полетов воздушных судов, общие принципы оценки безопасности эксплуатации сложных авиационных систем с позиций методологии исчисления рисков возникновения негативных случайных редких событий – авиационных происшествий и инцидентов с воздушными судами во время передвижений в воздухе и на аэродромах.

Новый девиз ИКАО: «Безопасная система – опасная система». Этим подчеркнуто, что безопасные авиационные системы – это иллюзия, что всегда подспудно авиационные системы подвержены рискам, есть объективные факторы, которые влияют на безопасность полетов как, например, отказ двигателя при взлете, посадке и в полете, природные метеорологические условия, орнитологическая опасность и т.д.

Понятия «риск» и «факторы риска» значительно расширяют представления о понимании природы воздушного транспорта как источника повышенной опасности, но и ставят ряд вопросов, на которые теория права еще не дает ответы. Не лучше обстоит дело с гражданским правом, давно уже оперирующим понятием «источник повышенной опасности». Таким образом, новые понятия Приложения 19 требуют тщательной разработки и широкомасштабных научных исследований в кооперации с техническими, управленческими, экономическими и иными специалистами. Процесс управления безопасностью полетов осуществляется с учетом организационных, эксплуатационных, технических правил. Право и закон должны им следовать. Было бы неверным полагать, что ключ к пониманию юридической природы и сущности понятий «риск», «факторы риска», «приемлемый уровень безопасности» находится исключительно в юридиче-

ской плоскости. Новейшая история принципов и методов обеспечения безопасности полетов свидетельствует о том, что права, обязанности и ответственность – типичные правовые материалы, на основе которых конструируются нормы законов и правил, способны оказывать эффективное регулирующее воздействие на безопасность полетов только тогда, когда в них предельно четко и ясно опосредуются особенности функционирования сложных авиационных систем. Специфика единого технологического авиационного процесса обеспечения безопасности полетов воздушного транспорта требует максимального синтеза необходимого и целесообразного в комплексе правовых норм на этот счет. Решить эту задачу Российской Федерации еще предстоит. То же самое можно сказать в отношении системы управления безопасностью полетов. СУБП авиапредприятий и организаций, которые подвержены воздействию рисков для безопасности полетов в связи с предоставлением авиатранспортных услуг по перевозке, подлежат согласованию с органами государства, ответственными за подтверждение действительности и правомочности СУБП поставщиков обслуживания. Механизм такого согласования необходимо наладить регулятору и установить законодательные рамки взаимодействия с правообладателями СУБП, предоставляющими свои услуги по перевозке на основании закона.

Новации Приложения 19 изменили *принцип обеспечения безопасности международной гражданской авиации*, и как они отразились на содержании этого принципа, необходимо обязательно учесть. То же самое можно сказать в отношении организационно-правового обеспечения безопасности полетов в российском воздушном праве.

ЛИТЕРАТУРА

1. Приложение 19 «Управление безопасностью полетов» к Чикагской конвенции 1944 г. Монреаль: ИКАО, 2013.
2. Doc 9859. Руководство по безопасности полетов. Монреаль: ИКАО, 2013.
3. Бордунов В.Д. Приложение 19 через призму права. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aviaru.net/>.
4. Гипич Г.Н., Евдокимов В.Г., Куклев Е.А., Шапкин В.С. Риски и безопасность авиационных систем. М.: ИНСОФТ, 2013. 225 с.
5. Елисеев Б.П., Свиркин В.А. Воздушное право. М.: Дашков и К, 2012. 436 с.
6. Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: Научная книга, 2007. 464 с.
7. Владимиров В.А., Воробьев Ю.Л., Салов С.И. Управление риском: Риск. Устойчивое развитие. Синергетика. М.: Наука, 2000. 431 с.

THE LEGAL POLICY STRATEGY OF THE APPLICATION 19 OF ANNEX "SAFETY MANAGEMENT" PRACTICE

Bordunov V.D., Eliseev B.P.

The article analyzes a new Application 19 of "Safety Management", which contains the standards and recommended practices of ICAO, aimed at the establishment in member States of the ICAO uniform public systems of safety management on new principles and basis. It also analyzes the work to be undertaken of the Russian Federation on the redesign of its national system of aviation safety in accordance with the standards of Annex 19.

Keywords: the standards and recommended practices of ICAO, Chicago Convention, safety of flight risk management, national program of safety (SSP), control system safety (SMS), an acceptable level of safety, state supervision and control of safety of flight.

REFERENCES

1. Prilozhenie 19 «Upravlenie bezopasnost'ju poletov» k Chikagskoj konvencii 1944 g. Monreal': ICAO. 2013. (In Russian).
2. Doc 9859. Rukovodstvo po bezopasnosti poletov. Monreal': ICAO. 2013. (In Russian).
3. Bordunov V.D. Prilozhenie 19 cherez prizmu prava. URL: <http://www.aviaru.net/>. (In Russian).
4. Gipich G.N., Evdokimov V.G., Kuklev E.A., Shapkin V.S. Riski i bezopasnost' aviacionnyh sistem. M.: Insoft. 2013. 225 p. (In Russian).

5. **Eliseev B.P., Svirkin V.A.** *Vozdushnoe pravo*. M.: Dashkov i K. 2012. 436 p. (In Russian).
6. **Bordunov V.D.** *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo*. M.: Nauchnaya kniga. 2007. 464 p. (In Russian).
7. **Vladimirov V.A., Vorob'ev Ju.L., Salov S.I.** *Upravlenie riskom: Risk. Ustojchivoe razvitie. Sinergetika*. M.: Nauka. 2000. 431 p. (In Russian).

Сведения об авторах

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

Елисеев Борис Петрович, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), профессор, доктор юридических наук, доктор технических наук, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 150 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

УДК 656.7.022

ОБЗОР СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЙ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ ПАССАЖИРСКИХ АВИАПЕРЕВОЗОК

Ф.А. БОРИСОВ, А.В. КРАМАРЕНКО, Н.А. КРУПЕНСКИЙ

В статье рассматривается влияние макроэкономического окружения на спрос на пассажирские авиаперевозки в России. Обоснован тезис об ограниченном влиянии динамики валового внутреннего продукта на рост авиаперевозок в 2012-2014 гг. Проведен анализ воздействия на потребительский спрос ряда других макроэкономических индикаторов, в частности, динамики заработной платы и валютных курсов. Установлено взаимное влияние пассажирских авиаперевозок с субститутами – железнодорожным сообщением в дальнем следовании.

Ключевые слова: гражданская авиация, пассажирские авиаперевозки, макроэкономическая динамика, потребительский спрос.

Введение

7 декабря 2014 г. исполнилось 70 лет со дня подписания в Чикаго Конвенции о международной гражданской авиации, известной как Чикагская конвенция. Этот основополагающий для международной гражданской авиации документ установил ряд принципов работы отрасли. Изначально документ был подписан 52-мя странами-сигнатурами. 5 марта 1947 г. произошла 26-я ратификация, это было основное условие, необходимое для вступления Конвенции в силу. Спустя месяц Конвенция вступила в силу для ратифицировавших ее стран. На сегодняшний день число участников данного соглашения составляет 190 стран. Для СССР Конвенция вступила в силу 14 ноября 1970 г.

Контролирующим исполнение положений настоящей Конвенции органом стала созданная под эгидой ООН Организация Международной Гражданской Авиации (ИКАО). Уставом ИКАО на сегодняшний день является 9-я редакция Чикагской конвенции, в которую включены все изменения, происходившие с документом с 1948 по 2006 гг.

В соответствии со ст. 44 Чикагской конвенции основной целью и задачей ИКАО является разработка принципов и методов международной аэронавигации, а также содействие в планировании и развитии международного транспорта. Особый интерес в рамках настоящего обзора представляет п. 5 ст. 44, который гласит о важности предотвращения экономических потерь, вызванных неразумной конкуренцией.

Ярким примером экономических потерь на фоне неразумной конкуренции можно считать еще недавно действующую стратегию по увеличению транспортного предложения со стороны крупнейших российских авиакомпаний. За последние 4 года на рынке гражданских авиаперевозок в Российской Федерации сложилась ситуация, когда темпы роста этого сектора экономики стали измеряться двузначными числами. На этом фоне российские авиакомпании начали наращивать свои провозные мощности с целью повышения конкурентоспособности, игнорируя тревожные макроэкономические индикаторы, что в конечном счете привело к печальным последствиям. Так, финансовый долг «ЮТэйр» в 2014 г. превысил 85 млрд. руб., у «Трансаэро» 95 млрд. руб., а «Аэрофлот» впервые с 2009 г. отчитался об отрицательных финансовых результатах. Для выявления причин, повлекших за собой тяжелейшее финансовое положение крупнейших российских авиакомпаний, проведем ретроспективный анализ.

Как уже упоминалось выше, спрос на авиаперевозки зависит от макроэкономического окружения. Важнейшим индикатором, комплексно отражающим состояние экономики, является динамика валового внутреннего продукта (ВВП) или валового регионального продукта, если исследование идет на субнациональном уровне. Универсальность этого показателя в комплекс-

ном отражении экономического положения как уровня деловой активности, от чего зависит корпоративный спрос на авиаперевозки, так и изменения благосостояния домохозяйств, которое решающим образом влияет на частный спрос. Кроме ВВП возможно применение других, не столь универсальных индикаторов: корпоративный спрос также зависит от промышленного производства и внешней торговли, а личное потребление определяется заработной платой, денежными доходами населения и динамикой валютных курсов.

Указанная зависимость спроса на пассажирские авиаперевозки от динамики ВВП в России (1992-2013 гг.) в целом укладывается вдоль линейного тренда (рис. 1). В долгосрочном периоде коэффициент линейной корреляции Пирсона между годовыми изменениями объема ВВП и спроса на авиаперевозки составляет 0,84 (рассчитано по 1991-2011 гг.) [7; 8], что позволяет считать обсуждаемую зависимость доказанной. Исключения из общей линии, как правило, связаны с докризисными и посткризисными периодами, когда спрос снижается опережающим образом вследствие сжатия деловой активности и личного потребления на фоне негативных ожиданий либо, напротив, опережающими темпами растет вследствие реализации отложенного потребления (1993, 1997, 1999 и 2010 гг.).

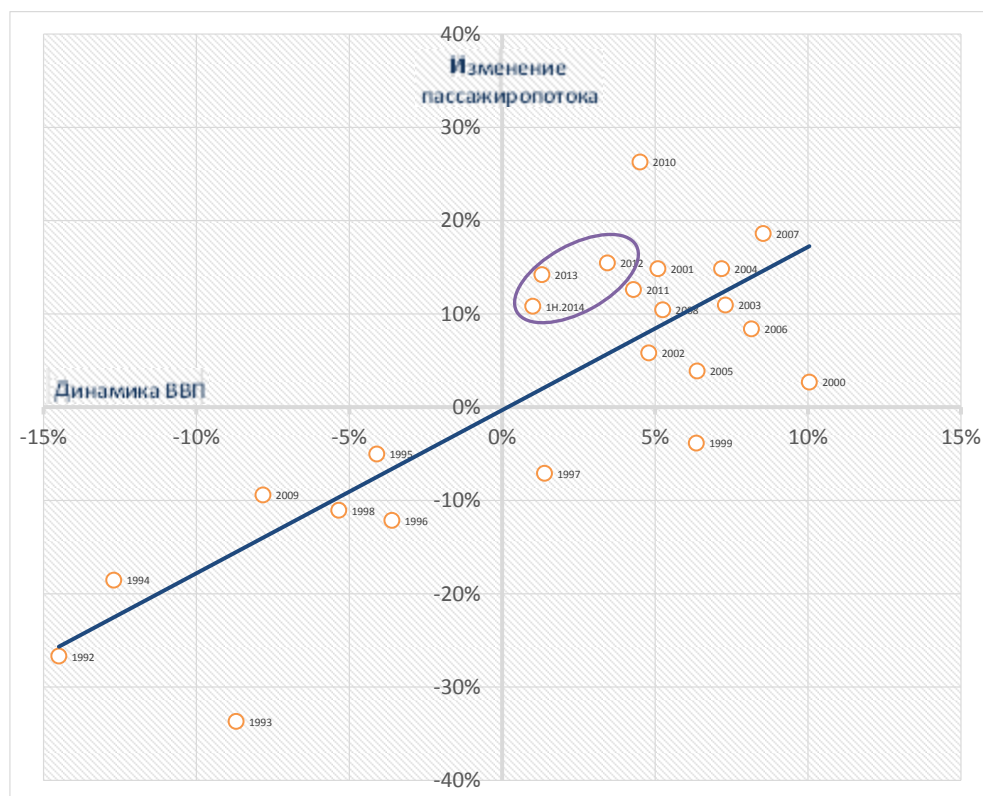


Рис. 1. Связь изменения спроса на пассажирские авиаперевозки в России от динамики ВВП (1992-2013 гг.) [7; 8]

На общем фоне выделяется опережающий рост авиаперевозок в 2012-2013 гг. и в первой половине 2014 г. Подтверждает аномальный уровень спроса на пассажирские перевозки в рассматриваемый период и показатель объема перевозки грузов на внутренних воздушных линиях (ВВЛ), связанный исключительно с уровнем деловой активности в стране. Он демонстрирует падение темпов уже четвертый год подряд: в 2013 г. грузопоток увеличился на 0,7%, но в первом полугодии 2014 г. спад составил 4,2% (рис. 2).

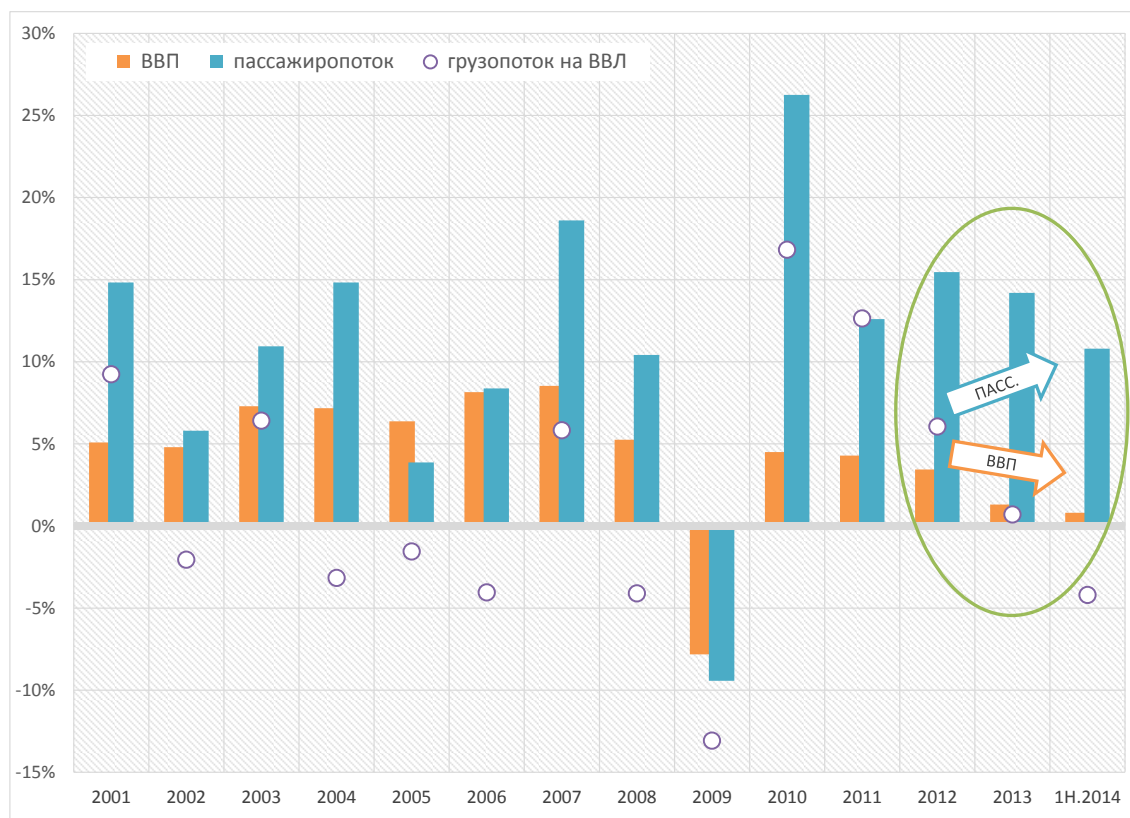


Рис. 2. Динамика ВВП и спроса на пассажирские (системно) и грузовые (на ВВЛ) авиаперевозки в России в 2001-2014 гг. [7; 8]

Пользуясь описанной выше линейной зависимостью изменения спроса на пассажирские авиаперевозки от ВВП, мы получили расчетный рост пассажиропотока, который в 2012 г. должен был находиться в пределах 6-7%, а в 2013-2014 гг. — снизиться до 3-4%. Напротив, в 2012-2013 гг. российские авиакомпании зафиксировали рост спроса на 14-16%.

Таким образом, необходимо признать, что зависимость от ВВП перестает корректно описывать состояние рынка авиаперевозок. На фоне рецессионных тенденций в экономике отмечается заметный рост числа пассажиров, что свидетельствует о действии иных факторов, способствующих росту пассажиропотока. К сожалению, в российской научной и практической литературе фактически не уделяется внимание объяснению причин спроса на пассажирские авиаперевозки, в связи с чем актуальность данного исследования представляется высокой.

Основные факторы: личное потребление и повышение доступности авиаперевозок

Основываясь на ряде косвенных показателей (статистические данные на отраслевом уровне отсутствуют), можно сделать предположение о полном преобладании в приросте пассажиропотока в посткризисный период частного потребления над корпоративным. Это не означает, что личное потребление (туризм, посещение родственников и друзей) преобладает в совокупном пассажиропотоке, но в приросте — в новых пассажирах — оно доминирует. Такой вывод мы сделали на основании анализа следующих показателей: развития маршрутной сети российских авиаперевозчиков (в которой преобладают туристические направления), опережающего роста пассажиропотока в традиционно «курортные» страны над «деловыми» (в Таиланд, Кипр, Испанию и Грецию темпы роста значительно выше, чем в Германию, Бельгию и Швецию), сокращения доли кресел бизнес-класса во вновь получаемых воздушных судах по отношению к эксплуатирующему парку.

Преобладание личного потребления в приросте пассажиропотока делает его чувствительным к показателю доступности авиаперевозок. Таким образом, поведение нового спроса, преимущественно оплачиваемого пассажирами из собственных средств, возможно описать микроэкономическими моделями, тогда как уже сформировавшийся пассажиропоток частично состоит из корпоративного спроса, практически индифферентного к ценовому фактору.

Средняя заработная плата – важный показатель, описывающий величину и динамику денежных доходов наиболее платежеспособной части населения. По данным Росстата, среднемесячный рост начисленной заработной платы с 2010 г. не опускался ниже 10% [8]. Начиная с I квартала 2011 г. динамика спроса на авиаперевозки и среднемесячной начисленной зарплаты практически совпадают: средний рост за квартал составил соответственно 13,8% и 12,7% (рис. 3). Напротив, с I квартала 2012 г. наблюдается заметное расхождение в темпах и направлении изменения роста ВВП и спроса на авиаперевозки. Впрочем, некоторая часть зафиксированного статистикой повышения заработной платы может объясняться выводом ее из теневого сектора, так что действительная роль этого фактора может быть ниже.

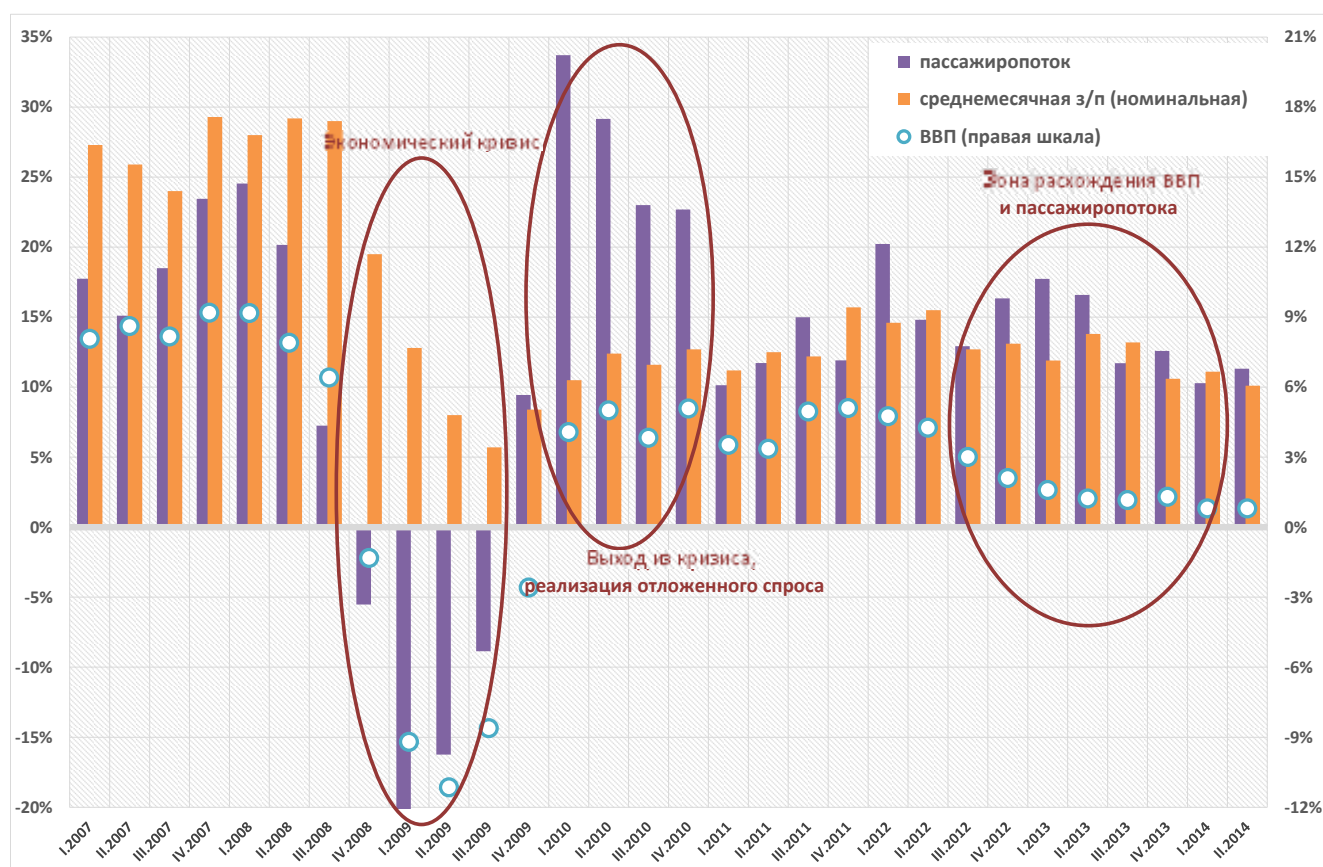


Рис. 3. Связь изменения спроса на пассажирские авиаперевозки в России с динамикой ВВП и среднемесячной заработной платы (2007-2014 гг.) [7; 8]

Важное значение имеет не только динамика, но и абсолютный уровень доходов потребителей, а также неравномерность их распределения в обществе. С точки зрения потребительского спроса, по Л. Торнквисту, авиаперевозки следует отнести к услугам второй необходимости. Для таких услуг существует пороговый уровень доходов, по достижении которого население начинает активно пользоваться воздушным транспортом. По нашим эмпирическим наблюдениям, основанным на анализе транспортной подвижности в мире, ее заметное повышение начинается с душевого ВВП от 15 тыс. долл. США [2]. Валовым региональным продуктом (ВРП) свыше 15 тыс. долл. на душу населения в год обладают Москва, Тюменская об-

ласть (ХМАО и ЯНАО) и ряд небольших и отдаленных регионов: Сахалинская и Магаданская области, Чукотский АО, республики Саха (Якутия) и Коми (на 2012 г.) [7]. Из статистически значимых по численности населения регионов подбираются к этой категории Санкт-Петербург и Красноярский край, имеющие душевой ВРП от 11 до 13 тыс. долл.

В результате за счет быстрого роста заработной платы – на 75% в середине 2014 г. к уровню середины 2009 г. – расширился платежеспособный сегмент потребителей, которые могут позволить себе совершать авиаперелеты по личным нуждам. Но, как и прежде, реальный массовый платежеспособный спрос в пределах Европейской части России, где проживают 80% населения страны, сосредоточен в Москве и Санкт-Петербурге, а в значительно меньшей степени – в богатых городах-миллионерах (Екатеринбург, Самара, Ростов-на-Дону, Нижний Новгород, Уфа). По опросу ВЦИОМ, регулярно – чаще 1 раза в год – пользуются услугами воздушного транспорта (как в личных, так и в деловых поездках) всего 3% населения, причем около 80% населения вообще не летали в последние 2-3 года [3]. Но в Москве и Петербурге доля «часто летающих» составляет 9%, что связано не только с более высокими доходами (которые в Петербурге слабо отличаются от других крупных городов), но и с иными привычками потребления, где путешествия и отдых играют заметную роль.

Таким образом, на фоне слабого роста деловой активности доминирующим источником новых пассажиров в посткризисные годы становится потребление, оплаченное из собственных средств (частный спрос). Основным стимулом к расширению потребления является постоянный рост доходов наиболее обеспеченной (т.е. занятой) части общества, благодаря чему структура потребления сместилась от удовлетворения базовых потребностей к массовому спросу на вторичные потребности, в том числе отдых. Отметим также, что доля «туристических» авиаперевозчиков в получаемой провозной емкости выросла с 15% в 2010 г. до 27-28% в 2013-2014 гг. [4].

Повышение доступности авиаперевозок связано не только с ростом денежных доходов потребителей, но также с плоской динамикой стоимости авиаперевозок. В период с 2008 по 2013 гг. среднеотраслевая доходная ставка на выполненный пассажирокилометр (РПК) увеличилась всего на 5,4% в текущих ценах (рис. 4). В базовых ценах, рассчитанных с применением индекса-дефлятора ВВП, ежегодное снижение доходной ставки на РПК составило в этот период от 4% до 14%. Как следствие, ценовая доступность авиаперевозок для работающего населения в 2013 г. возросла к 2009 г. более чем на 40%.

Отметим неоднородность влияния ценового фактора. По информации ГосНИИ ГА, операционная рентабельность российских авиакомпаний на международных маршрутах сократилась с 11% в 2009 г. до 4-5% в 2011-2012 гг. Усиление соперничества между отечественными авиакомпаниями и появление на маршрутах в Россию многочисленных иностранных низкобюджетных перевозчиков приводят к постепенному снижению цен на международных воздушных линиях (МВЛ). Подавляющая часть нового спроса состоит из пассажиров, оплачивающих перелет самостоятельно, а значит, ценовой фактор вносит положительный вклад в рост пассажиропотока. На ВВЛ, напротив, в 2012-2013 гг. наблюдался рост тарифов к уровню 2011 г., хотя в целом по отрасли сохраняется итоговая убыточность операционной деятельности на внутреннем рынке. Вероятно, мы имеем дело с возвратным ростом тарифов после синхронного ухода с рынка низкобюджетных перевозчиков «Скай Экспресс» и «Авиановы» в конце 2011 г.

Экстраординарный уровень спроса на авиаперевозки в посткризисный период объясняется не только стремительным ростом доходов населения на фоне медленного (ниже инфляции) роста тарифов, но и долгосрочным повышением обменного курса рубля. Практически весь рост на МВЛ в рассматриваемый период связан с исходящим туристическим потоком. В посткризисные годы быстрый рост доходов населения сопровождался укреплением обменного курса рубля к основным валютам, что повлекло за собой резкий рост доступности отдыха за рубежом. С начала 2009 г. по начало 2013 г. курс евро снизился с 46,8 до 39,8 руб. (на 15%), а средняя зарплата увеличилась на 47%. В итоге доступность отдыха за рубежом для российских потребителей (без учета инфляции в еврозоне) увеличилась более чем на 70%, чего нельзя сказать о российских

курортах, страдающих от традиционно высокой рублевой инфляции. Из Москвы в 2013 г. в Анталью, Хургаду и Шарм-эш-Шейх отправлено суммарно 2,5 млн. чел. – в 2,5 раза больше, чем в Сочи, Анапу и Геленджик. Отдых за рубежом стал доступен для достаточно широкого круга потребителей в российских регионах: чартерные программы на популярные курорты Турции, Египта и Таиланда сейчас выполняются практически из всех аэропортов, в которых открыт пункт пропуска через государственную границу.

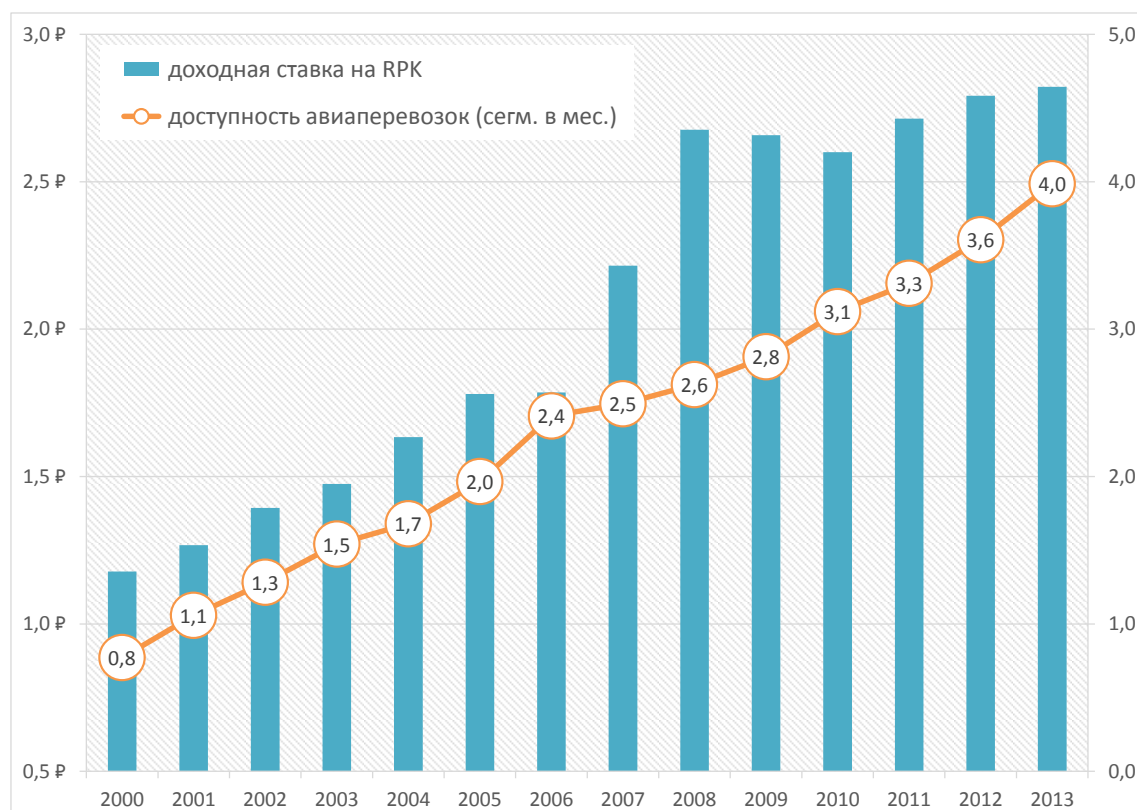


Рис. 4. Изменение доходной ставки на выполненный пассажирокилометр (левая шкала) и доступности авиаперевозок (отношение среднемесячной начисленной заработной платы к стоимости одного сегмента) в 2000-2013 гг. (рассчитано по [7; 8])

Решение российского Правительства в середине 2013 г. провести управляемую девальвацию рубля заметно ударило по темпам роста спроса на МВЛ (рис. 5). Несмотря на негативное влияние политического кризиса в Египте, прослеживающееся в сентябре 2013 г., основной причиной резкого падения темпов роста на МВЛ (рассчитано к аналогичному месяцу предыдущего года) стало укрепление доллара и евро, которое к марту 2014 г. привело к подорожанию отдыха за рубежом в целом и авиаперелетов в частности почти на 25%. В марте и апреле 2014 г. темпы роста пассажиропотока в дальнее зарубежье снизились до 2-3%, что вынудило многих авиаперевозчиков переориентировать провозные емкости на внутренний рынок [4].

Подтверждением предположения о значимом влиянии валютного курса на потребительский спрос на МВЛ служит обратная динамика во II квартале 2014 г. С апреля началось постепенное укрепление рубля, которое привело к более быстрому росту пассажиропотока на МВЛ в страны дальнего зарубежья – до 7,8% в июне 2014 г.

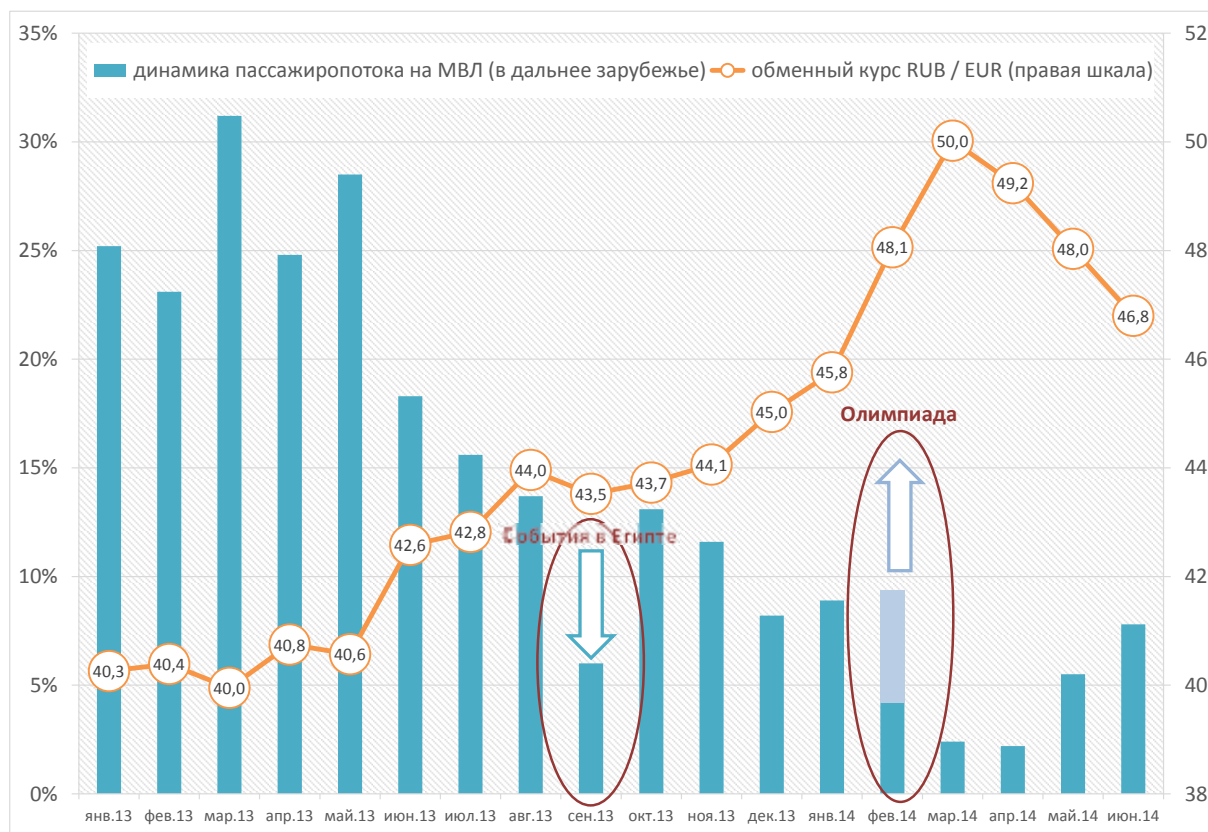


Рис. 5. Взаимосвязь динамики спроса на МВЛ (в дальнее зарубежье) и обменного курса рубля к евро (2013-2014 гг.) [7; 8]

Влияние субститутов на динамику пассажирских авиаперевозок

От международных маршрутов обратимся к внутрироссийскому рынку авиаперевозок. По нашему мнению, основным фактором, стимулировавшим рост пассажиропотока в посткризисные годы, является перетекание пассажиров с железнодорожного транспорта, в том числе благодаря субсидированию авиаперевозок из бюджетной системы РФ.

Авиационный и железнодорожный транспорт не являются полными субститутами, но имеют определенную долю взаимозаменяемости. С 2007 г. число пассажиров в поездах дальнего следования (ПДС) уменьшилось более чем на 25 млн. чел., тогда как на ВВЛ прирост пассажиров составил 18,5 млн. чел. (рис. 6). В те годы, когда на железной дороге все-таки наблюдался рост пассажиропотока (2005, 2006, 2008, 2011 и 2012 гг.), он не превышал +1,3%, т.е. большая часть новых пассажиров выбирала воздушный транспорт.

Основная причина изменения потребительских предпочтений – опережающий рост тарифов на железнодорожные перевозки, в результате чего оказались выше стоимости авиабилетов на сопоставимых маршрутах не только в купейных, но и в плацкартных вагонах фирменных поездов. Большое значение имело введение ОАО «РЖД» так называемого "динамического ценообразования" в марте 2013 г., результатом чего стало повышение тарифов в купейных вагонах и переток платежеспособных потребителей на воздушный транспорт (рис. 7). В первом полугодии 2014 г. железные дороги потеряли 4,5 млн. пасс. (-8,7% к аналогичному периоду 2013 г.), тогда как на ВВЛ российские авиакомпании перевезли больше на 2,9 млн. пасс. (на 2,4 млн. без учета рейсов в Симферополь). Отметим, что в целях настоящего исследования график динамики авиаперевозок на ВВЛ на рис. 7 очищен от влияния изменения принципов статистического учета, поскольку с апреля 2014 г. авиаперевозки в аэропорты Крыма засчитываются на ВВЛ вместо МВЛ в страны ближнего зарубежья.

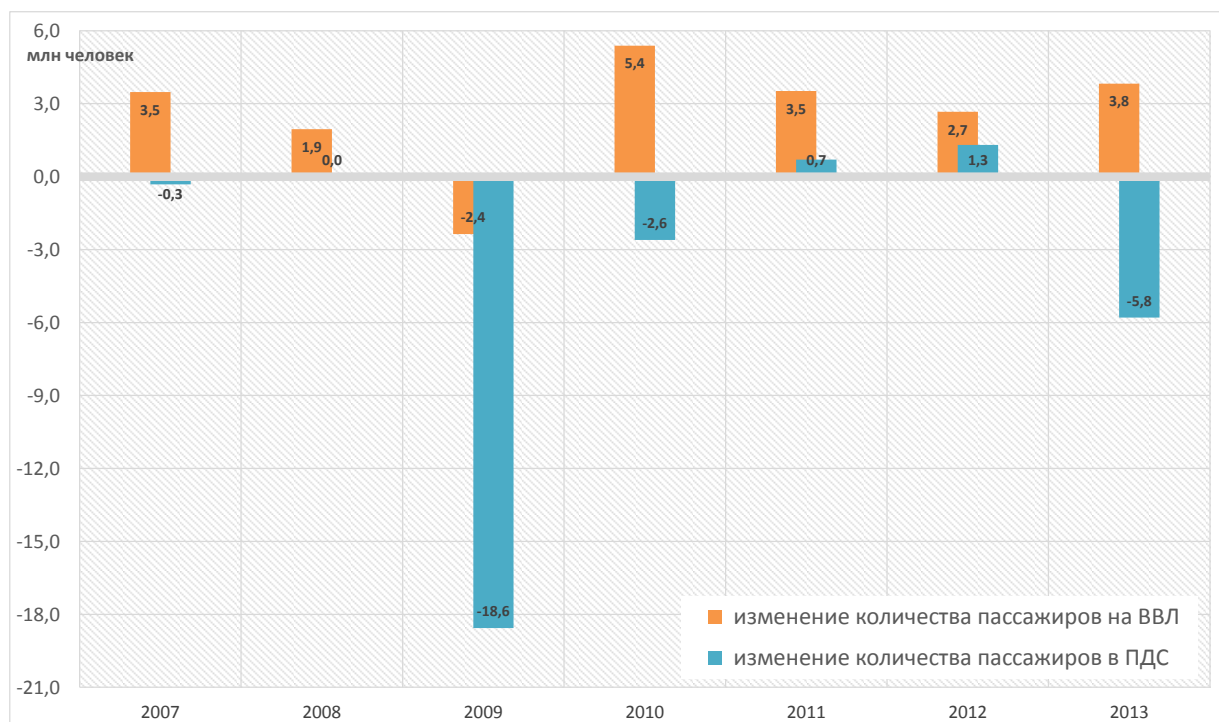


Рис. 6. Взаимосвязь динамики пассажиропотока на ВВЛ и в ПДС (в 2007-2013 гг.) (рассчитано по [5; 7])

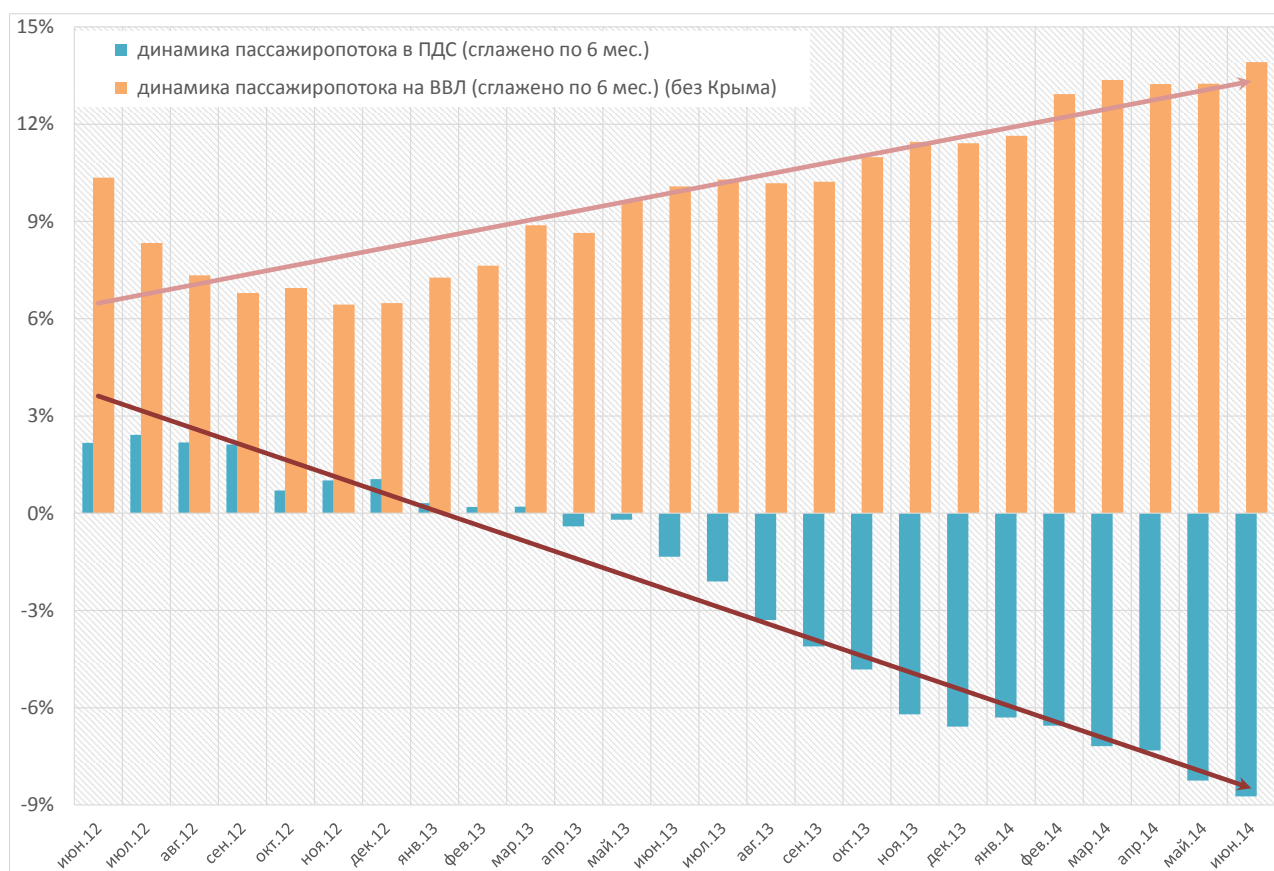


Рис. 7. Взаимосвязь динамики пассажиропотока на ВВЛ и в ПДС в 2012-2014 гг. (сглаженная динамика по 6 месяцам) (рассчитано по [5; 7])

Очевидно, что не все пассажиры, ушедшие из поездов, пересели на самолеты (это зависит от расстояния и класса обслуживания), но их вклад в наблюдающийся рост на ВВЛ отрицать невозможно. Коэффициент линейной корреляции Пирсона между месячной динамикой изменения числа пассажиров в поездах дальнего следования и на ВВЛ, сглаженной по 6 предыдущим месяцам в целях устранения краткосрочных колебаний, за период с апреля 2013 г. по июнь 2014 г. составляет -0,93 и свидетельствует о практически прямой обратной зависимости этих показателей. В первую очередь клиентами авиакомпаний становятся пассажиры на маршрутах с прямой конкуренцией между двумя видами транспорта, прежде всего из крупных городов в Москву и Санкт-Петербург.

Отдельного рассмотрения заслуживает влияние субсидирования авиаперелетов на ВВЛ, масштабы которого заметно возросли после 2009 г. В 2013 г. действовали пять программ субсидирования, финансируемых из средств федерального бюджета РФ, не считая многочисленных региональных программ. За счет субсидий создан большой – около 1,3 млн. чел. в год – искусственный пассажиропоток, не подкрепленный реальным платежеспособным спросом. На субсидируемых пассажиров сейчас приходится примерно 4% спроса на ВВЛ, что в целом немного, но на некоторых направлениях они сейчас дают весьма значительный вклад в общий рост. По расчетам авторов, 40% прироста в 2009-2012 гг. на маршрутах между Европейской частью и восточными регионами России пришлось на субсидированных пассажиров в рамках дальневосточной программы. На девяти направлениях (в том числе Москва-Анадырь, Петербург-Владивосток, Сочи-Якутск) появление значительного числа «субсидированных» пассажиров произошло на фоне заметного сокращения обычного пассажиропотока.

Либерализация режимов двустороннего воздушного сообщения и визовых режимов

По оценкам американской консалтинговой компании InterVISTAS, полная либерализация воздушного пространства («открытое небо») способна обеспечить прирост пассажиропотока между парой государств в 2-2,7 раза по сравнению с традиционной системой регулирования, основанной на Чикагской конвенции («О международной гражданской авиации») и обозначаемой обычно как 'Bermuda II'.

Несомненный вклад в опережающий рост перевозок на МВЛ вносит проводимый российскими авиационными властями в последние годы курс на либерализацию режима двусторонних межправительственных соглашений о воздушном сообщении. После появления второго российского перевозчика на маршрутах из Москвы в Рим и Милан в отдельные месяцы 2012 и 2013 гг. рост пассажиропотока на этих направлениях составлял 50-75%. Поэтапная либерализация воздушного сообщения между Россией и Украиной, завершившаяся введением режима «открытого неба», принесла российским авиакомпаниям в 2012 г. на 67% больше пассажиров, чем двумя годами ранее. В конце 2013 г. Киев временно вышел на первое место среди регулярных международных направлений из российской столицы (и на второе общее место после Хургады), а рыночная доля российских перевозчиков на этом направлении достигла 75%.

Сопоставимый вклад вносит либерализация визовых режимов, которая приводит к заметному росту числа пассажиров на туристических направлениях. После отмены виз между Россией и Израилем в 2008 г. за 5 лет пассажиропоток российских авиакомпаний вырос втрое. Менее масштабное, но также заметное влияние на пассажиропоток оказывает продолжающееся смягчение условий выдачи многократных виз большинством европейских государств после кризиса 2008-2009 гг.

Эффект либерализации (как визовых режимов, так и доступа авиакомпаний к коммерческим правам на международные перевозки) носит непродолжительный характер и исчерпывается за 1-2 года. Наиболее благоприятные случаи, например, снятие Израилем в 2008 г. визового барьера, а в 2010 г. значительной части ограничений на конкуренцию перевозчиков, стимулируют рост пассажиропотока на протяжении 3-5 лет.

Выводы

1. Динамика ВВП является универсальным индикатором, определяющим экономическое положение страны и уровень спроса на перевозки воздушным транспортом. Коэффициент линейной корреляции Пирсона между годовыми изменениями объема ВВП и спроса на авиаперевозки в России в 1992-2011 гг. составляет 0,84. Начиная с 2011-2012 гг. данная зависимость перестает корректно описывать наблюдающийся высокий уровень спроса на авиаперевозки на фоне сокращения темпов роста ВВП до 0,8% (в 2014 г.).

2. В посткризисный период (2010-2014 гг.) в приросте новых пассажиров доминирует частный спрос, оплаченный из собственных средств потребителей. Основным фактором роста спроса на авиаперевозки является повышение заработной платы, которая с середины 2009 г. по середину 2014 г. возросла на 75%. Стоимость авиаперевозок остается практически плоской: рост доходной ставки на РПК в рассматриваемый период доставил всего 5%.

3. Опережающий рост спроса на МВЛ связан с повышением обменного курса рубля к основным мировым валютам в 2009-2013 гг. (на 15%) и ростом доступности отдыха за рубежом. После управляемой девальвации рубля в 2013-2014 гг. темпы роста пассажиропотока на МВЛ в дальнее зарубежье снизились с 30-35% весной 2013 г. до 2-3% весной 2014 г.

4. Либерализация режимов межправительственных соглашений о воздушном сообщении является важным фактором опережающего роста перевозок на МВЛ, поскольку вносит вклад в увеличение конкуренции, снижение тарифов и упрощение путешествий в целом. По расчетам авторов, появление вторых назначенных авиаперевозчиков на маршрутах между Москвой-Санкт-Петербургом и крупными европейскими городами приводило к росту пассажиропотока в первый год не менее чем на 35-40%.

5. Рост спроса на ВВЛ связан с сильной конкурентной позицией воздушного транспорта по отношению к субститутам, прежде всего к железнодорожному транспорту. После введения ОАО «РЖД» в марте 2013 г. так называемого «динамического ценообразования», приведшего к заметному росту тарифов в купейных вагонах, среднемесячная динамика пассажиропотока в ПДС составляет -6,2%. Коэффициент линейной корреляции Пирсона между месячной динамикой изменения числа пассажиров в ПДС и на ВВЛ (сглаженной по 6 предыдущим месяцам) за период с апреля 2013 г. по июнь 2014 г. составляет -0,93. Вероятно, что большая часть новых авиапассажиров на ВВЛ в этот период является следствием изменения потребительских предпочтений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балашов В.В., Смирнов А.В. Модель оценки спроса на пассажирские авиаперевозки, оплачиваемые пассажирами из собственных средств // *Научный Вестник МГТУ ГА, серия Менеджмент, экономика, финансы*. 2006. № 104. С. 24-31.
2. Борисов Ф.А., Крамаренко А.В., Синицкий А.В. Пределы роста // *Авиатранспортное обозрение*. 2014. № 147.
3. Всероссийский центр изучения общественного мнения // *Пресс-выпуск*. № 2509. [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114703>.
4. Крамаренко А.В. Перед бурей // *АвиаПорт*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aviaport.ru/news/2014/08/11/300449.html>.
5. ОАО «Российские железные дороги»: *Официальный сайт*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rzd.ru>.
6. Смирнов А.В. Задача прогнозирования спроса на пассажирские авиаперевозки // *Научный Вестник МГТУ ГА, серия Менеджмент, экономика, финансы*. 2006. № 104. С.146-152.
7. Транспортная клиринговая палата: *статистические сборники и оперативная статистика*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tch.ru/rus>.
8. Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации: *официальный сайт*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru>.
9. Shaw St. *Airline Marketing and Management // Seventh Edition*. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd, 2012.

THE REVIEW OF PRESENT TRENDS ON THE RUSSIAN PASSENGER AIR TRANSPORTATION MARKET

Borisov F.A., Kramarenko A.V., Krupenskiy N.A.

The article examines the impact of the macroeconomic environment on the demand for passenger air travel in Russia. It substantiates the thesis of the limited influence of gross domestic product growth of air traffic in 2012-2014. The analysis of the impact on consumer demand of other macroeconomic indicators, in particular, the dynamics of wages and exchange rates was done. The mutual influence of the passenger air traffic with substitutes – the long-distance trains has been established.

Keywords: civil aviation, passenger air transportation, macroeconomic evolution, customer demand.

REFERENCES

1. **Balashov V.V., Smirnov A.V.** Model' ocenki sprosa na passazhirskie aviaperevozki, oplachivaemye passazhirami iz sobstvennykh sredstv. *Nauchnyi Vestnik MGTU GA, seriya Menedzhment, ekonomika, finansy*. 2006. № 104. Pp. 24-31. (In Russian).
2. **Borisov F.A., Kramarenko A.V., Sinitskii A.V.** Predely rosta. *Aviatransportnoe obozrenie*. 2014. № 147. (In Russian).
3. Vserossiiskii tsentr izucheniya obshchestvennogo mneniya. *Press-vypusk*. № 2509. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114703>. (In Russian).
4. **Kramarenko A.V.** Pered burei. *AviaPort*. URL: <http://www.aviaport.ru/news/2014/08/11/300449.html>. (In Russian).
5. *ОАО «Российские железные дороги»: Официальный сайт*. URL: <http://www.rzd.ru>. (In Russian).
6. **Smirnov A.V.** Zadacha prognozirovaniya sprosa na passazhirskie aviaperevozki. *Nauchnyi Vestnik MGTU GA, seriya Menedzhment, ekonomika, finansy*. 2006. № 104. Pp. 146-152. (In Russian).
7. *Transportnaya kliringovaya palata: statisticheskie sborniki i operativnaya statistika*. URL: <http://www.tch.ru/rus>. (In Russian).
8. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki Rossiiskoi Federatsii: ofitsial'nyi sait*. URL: <http://www.gks.ru>. (In Russian).
9. **Shaw St.** *Airline Marketing and Management* // Seventh Edition. – Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd. 2012.

Сведения об авторах

Борисов Федор Андреевич, 1973 г.р., окончил Санкт-Петербургский политический университет (2000), ведущий научный сотрудник Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, автор 38 научных работ, область научных интересов – транспорт и транспортная политика.

Крамаренко Андрей Владимирович, 1984 г.р., окончил МГУ им. М.В. Ломоносова (2007), эксперт Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, автор 27 научных работ, область научных интересов – транспорт и транспортная политика.

Крупенский Никита Александрович, 1989 г.р., окончил Московский государственный агроинженерный университет им. В.П. Горячкина (2009), кандидат технических наук, старший научный сотрудник Института экономики транспорта и транспортной политики НИУ ВШЭ, автор 10 научных работ, область научных интересов – транспортная политика, логистика, альтернативные виды топлива.

УДК 338.2

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ, РЕАЛИЗУЕМЫХ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

С.Б. ВАСИЛЬЕВ, Е.А. ВДОВИНА

В статье рассмотрен основной подход к оценке эффективности финансирования транспортных инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства. Приведены основные варианты реализации проекта, отображены их основные преимущества и недостатки. Обоснована детальная проработка и структурирование инфраструктурных проектов.

Ключевые слова: инфраструктурный проект, государственно-частное партнерство, финансирование.

Одной из основных функций любого государства является предоставление и распределение общественных благ, в том числе обеспеченности инфраструктурой: социальной, транспортной, инженерной, экономической, информационной.

В условиях ограниченного государственного бюджета и на фоне постоянно растущих потребностей общества, особое значение приобретает вопрос эффективности финансирования транспортных инфраструктурных проектов, фундаментальной особенностью которых является пространственная незаменимость транспортных услуг. В то время как главной целью государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) является повышение эффективности расходования бюджетных средств за счет оптимального распределения ответственности и рисков, а также использования инновационных технологий. В случае привлечения к реализации проекта частного бизнеса в рамках ГЧП государство получает ряд преимуществ, которые имеет частная компания, тем самым решая проблему более низкой эффективности государственного финансирования по сравнению с частным, а также возможность сократить долю бюджетного финансирования за счет привлечения частного капитала, вследствие чего ГЧП получает все более широкое распространение в мировой практике. Согласно материалам, представленным Всемирным банком, наблюдается устойчивый рост числа проектов ГЧП, что отображено на рис. 1.

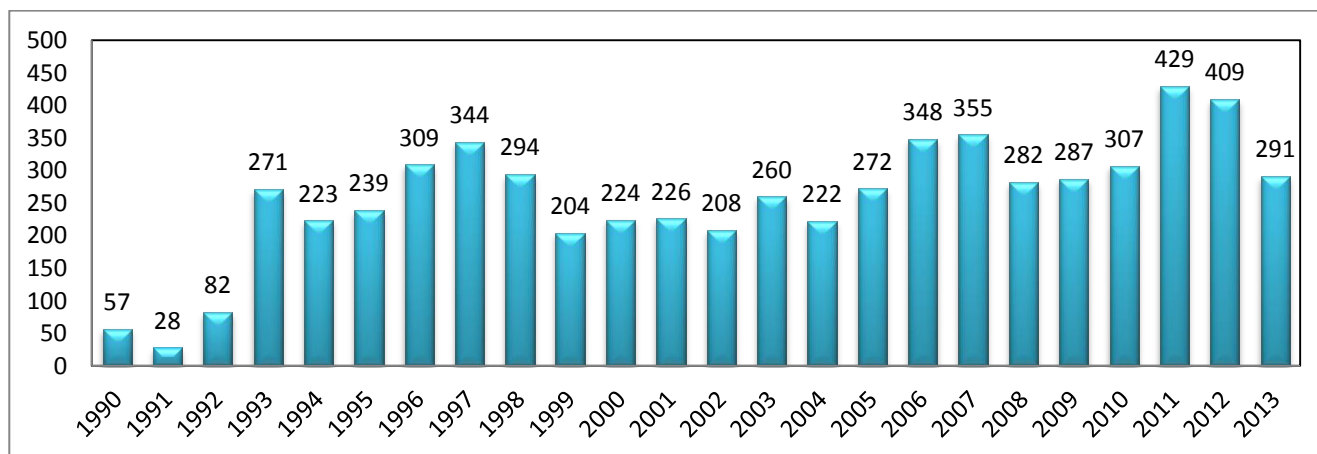


Рис. 1. Число проектов ГЧП, достигших финансового закрытия

В странах, имеющих достаточный опыт использования механизмов ГЧП (Великобритания, Австралия, Канада, Ирландия, Франция и другие), при рассмотрении вариантов реализации крупных инфраструктурных проектов за счет бюджетных средств обязательным условием проведения сделки выступает оценка ее финансовой эффективности, которая определяется сопоставлением результатов реализации проекта через государственный заказ (традиционный подход) и с помощью механизмов ГЧП (альтернативный подход).

В мировой практике оценку финансовой выгоды от инфраструктурных проектов, реализуемых в рамках ГЧП, принято проводить в два этапа.

1 этап: проведение детального количественного анализа, необходимого для сравнения выбранной финансово-правовой схемы реализации проекта в рамках ГЧП (DB (Design, Build – проектирование, строительство), DBF (Design, Build, Finance – проектирование, строительство, финансирование), DBFM (Design, Build, Finance, Maintain – проектирование, строительство, финансирование, обслуживание) и другие) и традиционного варианта.

Для этого проводится комплексная оценка рисков, и разрабатываются две финансовые модели:

- Public Sector Comparator, PSC – финансовая модель в случае реализации проекта государством;
- Shadow bid, SB – финансовая модель ГЧП, являющаяся наилучшим приближением ожидаемого конкурсного предложения.

PSC- и SB-моделирование включают анализ объемов определенных видов затрат, таких как капитальные, эксплуатационные, финансовые. Необходимым условием при сравнении традиционной и альтернативной схемы реализации проекта является «пакет поправок» данных финансовых моделей для учета различий. Ключевыми поправками являются:

- поправка на конкуренцию (преимущества, доступные государству, но недоступные для частного сектора): страхование; налогообложение;
- поправка на риски: передаваемые риски (англ. Transferred risk) – переданные частной стороне; нераспределенные (остаточные) риски (англ. Retained risk).

2 этап: анализ соотношения цены и качества (англ. Value for Money, VfM), отражающий положительное влияние от реализации проекта на общество, то есть сравнение стоимости затрат и ценности результатов. С финансовой точки зрения VfM определяется посредством вычисления и сравнения стоимостей реализации проекта в случае реализации проекта в рамках ГЧП по выбранной финансово-правовой схеме и в случае, если проект будет реализован государством по традиционной схеме.

Положительный эффект от реализации проекта в рамках ГЧП, как правило, представляется графически, что отображено на рис. 2.

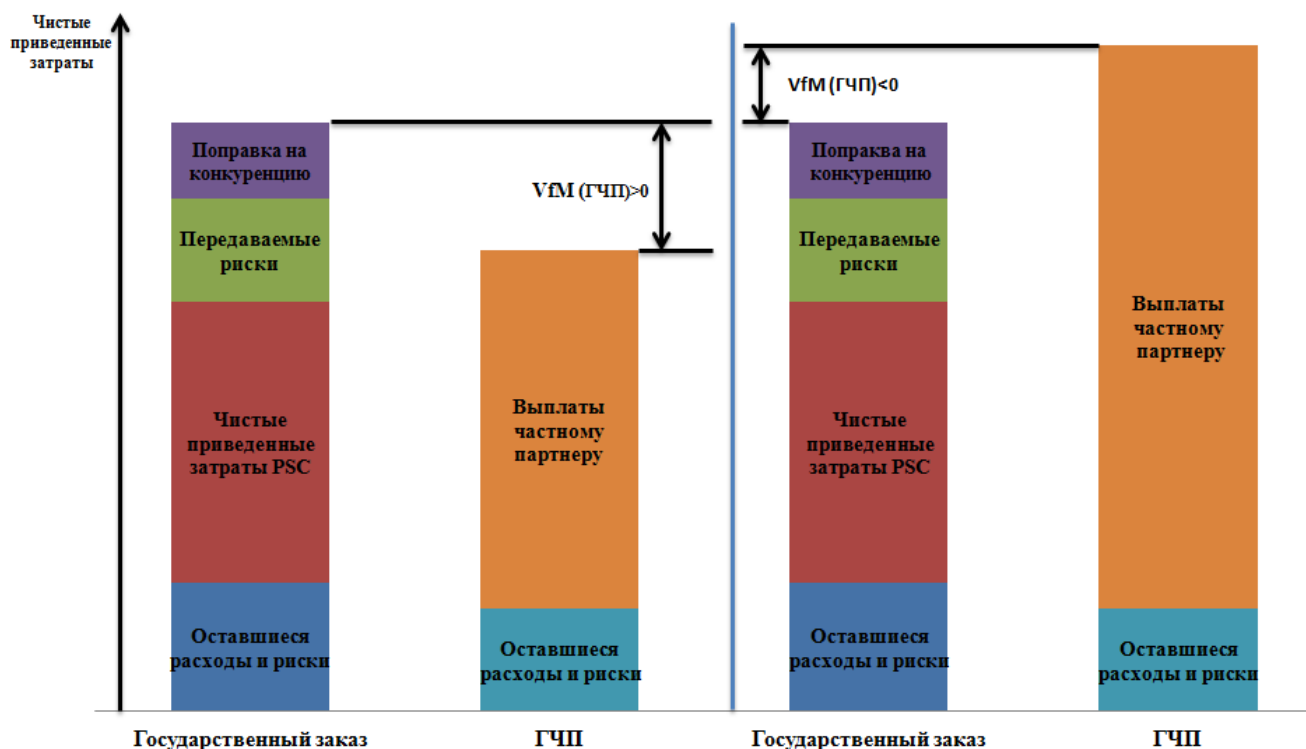


Рис. 2. Соотношение цены и качества при выборе традиционного и альтернативного способов реализации проекта

В левой части рис. 2 представлен вариант реализации проекта, при котором финансовая эффективность проекта выше в случае его реализации в рамках ГЧП. Положительный количественный результат при анализе соотношения цены и качества достигается за счет более низких затрат по выбранной схеме ГЧП при реализации проекта по сравнению с традиционной с учетом рисков.

В правой части рисунка – финансовая эффективность выше при реализации проекта традиционным для государства способом (государственный заказ), что характерно при рассмотрении возможности реализации первых проектов в рамках ГЧП, затраты по которым могут превышать затраты при реализации проекта через государственный заказ, поскольку стоимость финансирования в рамках ГЧП существенно выше, так как любой проект ГЧП в новых условиях (если ранее аналогичных проектов не было) оценивается инвесторами как рискованное мероприятие.

Как было отмечено выше, транспортные инфраструктурные проекты являются приоритетными для государства. Однако капиталоемкость таких проектов оценивается экспертами как одна из самых высоких, уступая только проектам в области энергетики, поэтому выбор наиболее эффективной схемы реализации является основополагающим фактором.

В мировой практике проекты, реализованные в рамках ГЧП, при условии их детальной проработки и корректного структурирования показывают значительную экономию средств по сравнению с традиционным вариантом. Более того, преимущества ГЧП возрастают с увеличением масштабов и сложности проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. *Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации*. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 196 с.
2. Белицкая А.В. *Правовое регулирование государственно-частного партнерства*. М.: Статут, 2012. 119 с.
3. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. *Государственно-частное партнерство: теория и практика*. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 287 с.
4. Игнатьюк Н.А. *Государственно-частное партнерство в Российской Федерации*. М.: Эксмо, 2009. 400 с.
5. Кабашкин В.А. *Государственно-частное партнерство: Международный опыт и российские перспективы*. М.: ООО «МИЦ», 2010. 576 с.
6. WorldBank PPI Database. [Электронный ресурс]. URL: <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx?mode=1> (дата обращения: 16.01.2015).

EVALUATION OF EFFICIENCY OF FINANCING TRANSPORT INFRASTRUCTURE PROJECTS REALIZED IN THE FRAMEWORK OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Vasiliev S.B., Vdovina E.A.

The article examines the basic approach to evaluating efficiency of financing transport infrastructure projects realized in the framework of public private partnership. The main ways of the project realization are identified, and their main advantages and disadvantages are described. Detailed elaboration and structuring of infrastructure projects are grounded.

Keywords: infrastructure project, public-private partnership, financing.

REFERENCES

1. Alpatov A.A., Pushkin A.V., Djaparidze R.M. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo. Mehanizmi realizacii*. M.: Alpina Pabli sherz. 2010. 196 p. (In Russian).
2. Belickaya A.V. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno chasnogo partnerstva*. M.: Statut. 2012. 119 p. (In Russian).
3. Varnavskii V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo teoriya i praktika*. M.: Izd. dom GU VShE. 2010. 287 p. (In Russian).
4. Ignatyuk N.A. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo v Rossiiskoi Federacii*. M.: Eksmo. 2009. 400 p. (In Russian).

5. **Kabashkin V.A.** *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo. Mejdunarodnii opit i rossiiskie perspektivi*. M.: ООО «MIC». 2010. 576 p. (In Russian).
6. *WorldBank PPI Database*. URL: <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspxmode=1> (accessed 16.01.2015).

Сведения об авторах

Васильев Сергей Борисович, 1968 г.р., окончил Московскую финансово-юридическую академию (2003), соискатель МГТУ ГА, генеральный директор ЗАО «Топливо-заправочный сервис», автор 4 научных работ, область научных интересов – деятельность в области авиации и использования воздушного пространства.

Вдовина Екатерина Александровна, окончила МГТУ ГА (2013), аспирантка МГТУ ГА, главный специалист-эксперт отдела эксплуатации и сертификации аэропортов и аэродромов Управления аэропортовой деятельности Федерального агентства воздушного транспорта, автор 2 научных работ, область научных интересов – применение механизмов государственно-частного партнерства при реализации транспортных инфраструктурных проектов.

УДК 338.2:347.4

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Е.А. ВДОВИНА

В статье обоснована необходимость государственного регулирования и контроля государственно-частного партнерства, рассмотрены основные формы и методы регулирования, приведены примеры.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственно-частное партнерство, управление.

Государственно-частное партнерство является одной из форм взаимодействия государства и бизнеса, основанной на взаимовыгодном сотрудничестве путем объединения вкладов и распределения рисков в целях выполнения общественно значимых задач. Кроме того, государственно-частное партнерство является достаточно сложным экономико-политическим процессом, вследствие чего регулирование этого процесса государством считается неперенным элементом управляющего воздействия.

Однако исходя из основного принципа государственно-частного партнерства – юридического равенства сторон, выражающегося в том, что поведение ни одной из сторон не должно быть предопределено другой по занимаемому положению, государственное регулирование в сфере государственно-частного партнерства в первую очередь должно быть ограничено пределами вмешательства государства.

Вместе с тем эффективность функционирования государственно-частного партнерства во многом зависит от методов государственного регулирования. Под методами государственного регулирования в экономике понимается совокупность способов государственного воздействия на участников экономических отношений. Методы государственного регулирования принято разделять на прямые – административно-правовое авторитарное регулирование, характерное для стран с плохо развитой рыночной экономикой, и косвенные – не подразумевающие прямого участия государства, подходящие для государств с развитой рыночной экономикой. Взаимоотношения сторон государственно-частного партнерства носят комплексный характер и предполагают применение как прямых, так и косвенных методов регулирования, сбалансированностью которых определяется степень вмешательства государства в данные отношения. Прямыми методами государственного регулирования можно назвать регламентацию конкурсных процедур, сертификацию и лицензирование, косвенными – разработку типовых концессионных соглашений, которые носят рекомендательный характер.

Основной формой государственного регулирования государственно-частного партнерства является нормативное правовое регулирование, важными средствами которого являются права и обязанности субъектов государственно-частного партнерства, юридическая ответственность, меры поощрения и наказания. Именно путем расширения сферы нормативно-правового регулирования государства создаются условия для укрепления тоталитарного режима управления проектами государственно-частного партнерства, что в итоге провоцирует пассивность и безынициативность частного партнера. Однако в случае сужения данной сферы возникает угроза произвола и непредсказуемости развития проекта. Именно поэтому степень вмешательства государства должна быть обоснована и соответствовать основным тенденциям взаимоотношений партнеров в каждом конкретном случае.

В правовом государственном регулировании государственно-частного партнерства выделяют три основных способа регулирования:

1) предоставление частному партнеру субъективных прав – дозволение на совершение определенных действий (владение, распоряжение, пользование);

2) обязывание совершения определенных действий (уплата налогов, ограничение стоимости продукции, полученной в результате реализации проекта государственно-частного партнерства в случае, если управление проектом после его завершения остается в руках частного партнера);

3) запрет осуществления определенных действий.

Таким образом, средства правового регулирования государственно-частного партнерства представляют собой комбинацию юридически значимых действий, совершаемых с определенной степенью вмешательства и служащих достижению конкретных целей, не противоречащих интересам сторон.

Помимо правовых средств государство также использует организационные средства регулирования. Эффективное развитие государственно-частного партнерства невозможно без создания институциональной среды. Правильно построенная система органов государственного регулирования государственно-частного партнерства, четкое разграничение полномочий, конкретно поставленные задачи являются неотъемлемой частью государственного регулирования.

Как показывает мировой опыт, повышение эффективности управления проектами государственно-частного партнерства достигается при создании единой базы, в рамках которой специализированные органы в пределах своей компетенции занимаются обобщением «лучшей практики» государственно-частного партнерства, анализом достоинств и недостатков в каждом конкретном случае. В большинстве стран, на территории которых успешно реализуются проекты государственно-частного партнерства, государством введена практика стандартизации контрактов. Так, в Российской Федерации принято постановление Правительства РФ от 14.02.2009 г. № 138 (ред. от 20.01.2015 г.) "Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения».

Особую важность имеет возможность получения консультационного содействия не только в плане сбора и анализа необходимой информации, но и экономии времени и денежных средств при подготовке и согласовании документации.

Планирование и прогнозирование также являются средствами экономического государственного регулирования. Государственные приоритеты и основные направления развития задаются посредством планирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах. Объекты государственно-частного партнерства, как правило, включены в целевые программы с указанием целей и основных задач каждого конкретного объекта, ожидаемых результатов проекта, сроков и этапов реализации, объемов и источников финансирования. Так, постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848 (ред. от 27.12.2014 г.) "О Федеральной целевой программе "Развитие транспортной системы России (2010-2020 гг.)" ставятся задачи по отработке механизмов реализации различных форм государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, созданию баз данных, привлечению инвесторов к реализации проектов в различных сферах.

Ценовое регулирование также является одним из средств экономического регулирования и играет важную роль, так как в большинстве случаев именно за счет потребителей услуг, полученных в результате реализации проекта государственно-частного партнерства, происходит компенсация затрачиваемых средств. Ценовое регулирование выражается в установлении государством фиксированных цен и тарифов, индексации и декларировании.

Бюджетное регулирование включает в себя мероприятия по бюджетному финансированию и кредитованию субъектов государственно-частного партнерства, то есть безвозмездному использованию бюджетных средств на строго определенные цели, закрепленные в нормативно-правовых актах, и предоставлению бюджетных средств юридическому лицу на возвратной основе соответственно.

Налоговое регулирование является одним из наиболее эффективных методов экономиче-

ского регулирования, и выражается в выборе налоговой ставки таким образом, чтобы позволить хозяйствующим субъектам осуществлять свою деятельность без значительных финансовых потерь и получать прибыль, но вместе с тем производить необходимые налоговые отчисления. Снижение налоговой ставки способно стимулировать производство, а повышение - сдерживать или даже подавлять некоторые виды деятельности.

Помимо установления налоговой ставки, методами налогового регулирования являются налоговые льготы (отмена авансовых платежей, отсрочка платежа по заявлению, освобождение от уплаты налогов отдельных категорий налогоплательщиков, понижение налоговых ставок) и налоговые санкции (штрафы, пени, доначисление неуплаченных сумм налогов и административные санкции).

Административное регулирование государственно-частного партнерства представляет собой комплекс мероприятий, предназначенных для регулирования взаимоотношений сторон, возникающих в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности. Так, среди средств административного регулирования выделяют регламентацию процедуры выбора частного партнера, регистрацию, лицензирование и ликвидацию проектной компании, систему сертификации, запреты и ограничения.

Процедура выбора частного партнера в большинстве случаев является конкурсной. Прозрачная система отбора участников по заданным критериям, четкие правила, оценка предложений, беспристрастное отношение стимулируют частного партнера для участия в конкурсе, мотивируют для подготовки лучших предложений. Распространенными критериями выбора частного партнера во всех сферах деятельности являются: цена, период эксплуатации и сроки реализации проекта. Для достижения наилучшего результата к выбору частного партнера привлекаются независимые специалисты соответствующей отрасли, консультанты и аудиторы.

После выбора частного партнера и подготовки необходимой документации в целях реализации проекта государственно-частного партнерства создается юридическое лицо - проектная компания. Данная компания должна быть зарегистрирована в установленном законом порядке, обязана получить необходимые лицензии на осуществление деятельности и пройти процедуру сертификации.

Помимо основных вышеуказанных методов государственного регулирования государственно-частного партнерства существуют еще и дополнительные, касающиеся выполнения требований безопасности и охраны окружающей среды.

Проекты государственно-частного партнерства характеризуются высокой общественной значимостью и реализуются в интересах государства и общества, в связи с чем требуют особого государственного контроля непосредственно объекта государственно-частного партнерства, документации, выполнения условий соглашений.

Также особый контроль государство осуществляет за обеспечением качества продукции, полученной в результате реализации проектов государственно-частного партнерства.

Таким образом, государственное регулирование государственно-частного партнерства предполагает использование комплекса правовых, организационных, экономических и административных методов регулирования, которые неотделимы друг от друга и только в совокупности могут гарантировать достижение желаемых результатов от реализации проекта государственно-частного партнерства.

В заключение следует упомянуть, что государственное регулирование государственно-частного партнерства необходимо, однако степень вмешательства государства в деятельность частного партнера должна быть обоснована.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алпатов А.А., Пушкин А.В., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации. М.: Альпина Паблишерз, 2010. 196с.
2. Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. М.: Статут, 2012. 119 с.
3. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010. 287 с.
4. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. М.: Эксмо, 2009. 400 с.
5. Кабашкин В.А. Государственно-частное партнерство: Международный опыт и российские перспективы. М.: ООО «МИЦ», 2010. 576 с.

STATE REGULATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Vdovina E.A.

The necessity of the state regulation and control of public private partnership is grounded in the article, the basic forms and methods of regulation are described, examples are provided.

Keywords: state regulation, public-private partnership, management.

REFERENCES

1. Alpatov A.A., Pushkin A.V., Djaparidze R.M. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo. Mehanizmi realizacii*. M.: Alpina Publisherz. 2010. 196 p. (In Russian).
2. Belickaya A.V. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvenno chastnogo partnerstv*. M.: Statut. 2012. 119 p. (In Russian).
3. Varnavskii V.G., Klimenko A.V., Korolev V.A. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo teoriya i praktika*. M.: Izd. dom GU VShE. 2010. 287 p. (In Russian).
4. Ignatyuk N.A. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo v Rossiiskoi Federaci*. M.: Eksmo. 2009. 400 p. (In Russian).
5. Kabashkin V.A. *Gosudarstvenno chastnoe partnerstvo. Mejdunarodnii opit i rossiiskie perspektivi*. M.: ООО «МИЦ». 2010. 576 p. (In Russian).

Сведения об авторе

Вдовина Екатерина Александровна, окончила МГТУ ГА (2013), аспирантка МГТУ ГА, главный специалист-эксперт отдела эксплуатации и сертификации аэропортов и аэродромов Управления аэропортовой деятельности Федерального агентства воздушного транспорта, автор 2 научных работ, область научных интересов – применение механизмов государственно-частного партнерства при реализации транспортных инфраструктурных проектов.

УДК 378.1: 656

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫМ УНИВЕРСИТЕТОМ

Б.П. ЕЛИСЕЕВ, ЛЮ ДЖОНДА

В статье рассматриваются особенности современного высшего транспортного образования, анализируются требования к учебному процессу в транспортном учебном заведении, ориентированные на реалии сегодняшнего дня, исследуются проблемы быстрой адаптации выпускников высших учебных заведений к новой технике и технологиям. Анализируется опыт КНР и России.

Ключевые слова: транспортное образование, современный специалист, вузовская наука.

Одна из главных особенностей транспортного учебного заведения, отличающая его практически от любого другого аналогичного заведения, состоит в том, что специалисты, получившие высшее или среднее техническое транспортное образование, ежедневно напрямую связаны с обеспечением безопасности жизни всех тех, кто пользуется услугами этой отрасли.

Именно это заставляет подходить к вопросам обучения в высших учебных заведениях транспортной структуры во многом с иных, чем в других технических вузах, позиций.

Сегодня транспорт – это сложнейшая современная техника. Нет, наверное, ни одного технического достижения, которое не было бы воплощено в конструкциях, оборудовании или системах, обеспечивающих движение железнодорожного транспорта, полеты самолетов, плавание морских и речных судов.

Сказанное определяет требования к учебному процессу. Что это значит? Выпускник транспортного вуза – это, прежде всего, специалист-эксплуатационник. Но, чтобы грамотно эксплуатировать, например, современную авиационную технику, надо достаточно глубоко знать и иметь самые серьезные представления о воздушном судне, включая конструкцию самолета и принципы его полета, его функциональные системы и радиоэлектронное оборудование, организацию воздушного движения и управление им и еще многое, многое другое. Только зная все это, можно грамотно обеспечивать и техническую, и летную эксплуатацию воздушного судна. Приведенный пример говорит о том, что инженер-эксплуатационник, по сути, должен быть своего рода «над инженером», спектр знаний которого должен быть шире, чем, например, у инженера-конструктора или инженера-технолога.

Отличие требований к подготовке современного специалиста и в первую очередь к выпускникам инженерно-технического профиля от требований, которые предъявлялись к такому контингенту в середине и конце прошлого века, состоит в том, что современный специалист должен иметь такие знания, которые достаточно легко и быстро адаптируются к стремительно меняющимся технике и технологиям сегодняшнего дня. Причем этот процесс идет столь быстро, что часть знаний, полученных 10-15 лет тому назад, *оказывается просто бесполезной*. Такова объективная реальность.

Чтобы, с одной стороны, успевать понимать и приспосабливаться к изменениям, происходящим в технике и технологии, а с другой стороны, самим выступать в качестве генератора новых идей и принципов, а также создателей новой техники и технологий, специалист должен иметь такие знания, которые позволят ему в полной мере удовлетворять названным требованиям, а единственный известный сегодня рецепт для этого – это серьезная фундаментальная, т.е. мощная капитальная физико-математическая подготовка, в том числе глубинное знание современных информационных технологий. Без этого специалист со временем в лучшем случае превратится в хорошего оператора кем-то сделанной техники. Сказанное определяет первую составляющую транспортного образования.

Его второй узловой составляющей является практическая подготовка студентов, без которой немислим специалист, допускаемый в будущем к современной технике транспорта. Приводя опять в качестве примера гражданскую авиацию, необходимо включить сюда три компонента: непосредственная на борту воздушного судна работа студентов с авиационной техникой и в наземных инфраструктурах, для чего университет должен иметь постоянно обновляемую технику. Второй компонент – это обучение на современных авиационных и диспетчерских тренажерах. Наконец, третий компонент связан с непосредственной работой студентов в аэропортах и авиакомпаниях, что требует наличия с ними специальных договорных отношений. Аналогичные компоненты практической подготовки студентов должны быть в вузах железнодорожного и водного транспорта.

Третья составляющая обучения связана с обеспечением общего интеллектуального развития студентов и формирования у них активной гражданской позиции, что возлагается на социально-гуманитарные дисциплины. Сюда же следует отнести изучение всевозможных общих проблем и аспектов, непосредственно связанных с реалиями и особенностями нашей жизни, – это экономические и правовые вопросы, связанные как с личностью работника транспорта, так и с работой транспортных компаний, предприятий и других крупных транспортных структур и объединений.

Сегодня гражданская авиация любой страны, как никакая другая транспортная отрасль, является элементом мировой гражданской авиации, имеющей свои жесткие требования и установки по организации полетов, эксплуатации, обслуживанию и ремонту авиационной техники, обязательные для каждого участника этого мирового авиационного сообщества. Такая унификация требует введения единого языка общения экипажей воздушных судов, и диспетчерских, и иных обеспечивающих полет служб. При этом следует учесть, что техническая документация, написанная на языке страны-производителя воздушных судов и их оборудования, запрещается к переводу на языки стран, использующих эту технику. В этой связи важнейшей задачей учебного заведения гражданской авиации является задача серьезного обучения студентов английскому языку, выполняющему сегодня роль международного языка в гражданской авиации. Сказанное, конечно, относится и к специалистам других видов транспорта, например морского, однако там это требование не проявляется в столь категоричной форме.

Наконец, следует особо подчеркнуть важность задач, связанных с выработкой у студентов организованности, дисциплинированности и физического развития – важнейших элементов работника транспортной отрасли.

Четвертая важнейшая составляющая подготовки специалистов – это развитие у студентов творческих и исследовательских навыков, что может обеспечить только активная научная жизнь, проводимая специалистами университета.

Следующий круг вопросов, который необходимо отразить, говоря о транспортном университете, связан с профессорско-преподавательским составом. Должны ли к нему предъявляться требования, отличные от требований, которым должны удовлетворять преподаватели иных вузов? И если да, то в чем?

Нам представляется, что такие отличия есть, и вот в чем они, по нашему мнению, должны проявляться.

Возьмем дисциплины физико-математического и общетехнического профиля. Ясно, что акценты в изложении тех или иных их разделов для студентов того или иного профиля должны быть разными. Однако для того чтобы такая дифференциация носила бы не формальный, а творческий характер, необходимо, чтобы преподаватели с достаточной детальностью знали общие принципы управления транспортными средствами, назначение и принципы функционирования их систем и оборудования, а также основные задачи, решаемые при радиосвязном, навигационном и радиолокационном обеспечении движения транспорта. Изложение такого круга вопросов, равно как и практическое знакомство с транспортными системами, их инфраструктурой и оборудованием, должно составлять основу для регулярного повышения квалификации.

Хотим подчеркнуть, что при подготовке специалистов для гражданской авиации такое требование должно быть вообще обязательным.

Сегодня в транспортных вузах сосредоточены воистину громадный научный потенциал, крупные известные в стране и за рубежом научные школы и уникальные разработки. Здесь возникают принципиальные вопросы, как он должен использоваться, и кто должен этот процесс регламентировать.

Обратим внимание, что сегодня одним из *мировых трендов* развития науки и технологий является усиление поддержки научных исследований, проводимых в вузах, являющихся базой для подготовки кадров для новой технологической сферы. В развитых странах исследовательские университеты являются ядром интегрированных научно-образовательных комплексов, которые обеспечивают выполнение значительной доли фундаментальных и прикладных исследований.

В узловых государственных документах Российской Федерации и Китайской Народной Республики особое место уделяется вузовской науке как важнейшей составляющей учебного процесса и крупной ветви российской науки, а также проблемам интеграции образовательной и научной деятельности, развитию вузовского сектора науки и созданию научно-образовательных центров, интеграции вузовского и академического секторов науки.

Рассмотрим ряд особенностей, вытекающих из специфики отраслевого вуза.

Особенность транспорта состоит в том, что специфика самой отрасли ставит такие прикладные задачи, которые для своего решения требуют *знания законов и закономерностей, вытекающих непосредственно из специфики самой отрасли, выявление и изучение которых проводится также внутри самой отрасли*. Это нашло отражение в том, что здесь сформировались и развиваются самостоятельные научные направления и соответствующие учебные дисциплины. К ним на примере гражданской авиации, в частности, можно отнести такие дисциплины, как «Техническая (летная) эксплуатация воздушного транспорта», «Техническая диагностика», «Управление воздушным движением», «Авиационная безопасность и безопасность полетов» и ряд других. Для формирования названных направлений, их изучения и развития требуются серьезные теоретические и экспериментальные исследования в области фундаментальных наук применительно к специфике гражданской авиации. Сомнительно, чтобы соответствующие знания могли бы быть привнесены извне. Аналогичная ситуация имеет место и в других транспортных отраслях.

Сказанное означает, что государство в лице учредителя транспортного вуза *обязано* выделять специальные средства для *обязательного* проведения в вузах именно фундаментальных исследований, результатом которых должно быть *получение новых знаний, а не решение сиюминутных практических задач*. Это очень серьезное требование к «владельцу» транспортного вуза, подтверждением чему может служить, например, такой факт. В течение трех лет ИКАО (международная организация гражданской авиации, Генеральным секретарём которой с 1 августа 2015 г. избрана представитель КНР доктор Лю Фан) намерена оценить все учебные заведения гражданской авиации на соответствие очень жестким стандартам обучения, требующим, чтобы «учебные заведения, которые хотят получить аттестацию, должны больше опираться на компетентность и практическую эффективность». Решение этой задачи немыслимо без проведения серьезных научных и в первую очередь фундаментальных исследований.

Фундаментальные научные исследования должны стать важнейшим ресурсом и инструментом освоения студентами компетентностей поиска, анализа, освоения и обновления информации, а развитие фундаментальных научных исследований в вузах должно обеспечиваться через *Программы фундаментальных научных исследований транспортных вузов, которые, на наш взгляд, должны утверждаться и финансироваться соответствующим государственным органом, в ведении которого находятся эти вузы*.

Говоря о вузовской науке, нельзя относиться к этому понятию абстрактно. Вузовская наука – это прежде всего научные школы вуза, рождающие новые знания и выполняющие функции

хранителей информационных знаний. В литературе неоднократно отмечалось, что «на создание фундаментальной научной школы требуется порядка 100 лет (три поколения ученых, активно работающих в профессии около 30 лет); на создание научной школы в области прикладных исследований – 10 лет». Конечно, можно не согласиться с численной оценкой ситуации, но суть утверждения безусловна. Одними деньгами научную школу в одно мгновение не создать. Этот процесс принципиально требует немалого времени, но и без денег создание устойчивой активно работающей научной школы весьма проблематично.

Утверждение приоритета фундаментальных исследований вовсе не означает принижения прикладных исследований, представляющих по своей сути полигон для проверки фундаментальных знаний. Разумное сочетание двух направлений исследований представляет собой одну из важнейших задач политики в отношении вузовской науки как со стороны государства, так и со стороны самого вуза.

Специфика отраслевого вуза состоит также в том, что проводимые в нем научно-исследовательские работы, в большей своей степени ориентированы на отраслевые проблемы. И тут вполне закономерен вопрос, а кто видит эти проблемы, кто может их сформулировать. Если заказчиком выступает транспортное предприятие, то здесь ответ однозначен, оно заказывает то, что ему нужно сейчас или на перспективу. Но работы, решающие стратегические проблемы отрасли, должно заказывать государство. Какой *научный* орган от имени государства способен увидеть и переложить на язык НИР и НИОКР эти задачи, определить приоритеты? При этом, и это следует особо подчеркнуть, определение таких проблем и задач – это самостоятельная серьезная научная работа (кто должен проводить эту работу – это отдельный самостоятельный вопрос). Только имея перечень таких работ, как результат серьезного научного исследования, можно говорить о формировании научно обоснованного плана НИОКР отрасли. И здесь на первый план выходит проблема органического единения вузовской науки, сосредоточенной в вузах, и отраслевой науки, сосредоточенной в научных организациях отрасли.

Естественно, что сегодня деятельность транспортных вузов не может рассматриваться изолированно, вне их органического взаимодействия с государственными структурами, осуществляющими основное финансирование вузов, формирующими государственный заказ на специалиста и контролирующими деятельность вузов.

Что же должно быть основным полем деятельности мощнейшего научного и профессионального коллектива, сосредоточенного в транспортных вузах, которым располагает государство? Ответ достаточно однозначен: «Обеспечить вузы отрасли, коль она их имеет, работой, отдача от которой способствует решению серьезных научных и прикладных задач, стоящих перед отраслью».

С учетом сказанного остановимся на некоторых критериях, по которым сегодня производится оценка «эффективности» деятельности вузов применительно к их транспортной разновидности.

В качестве одного из критериев выступает удельный вес численности иностранных студентов в общем контингенте студентов. Для транспортных вузов представляется более разумным определить удельный вес студентов, знающих иностранный язык на том или ином квалификационном уровне. Для гражданской авиации, в частности, – это более чем значимый показатель.

Более значимым для транспортных вузов является не средний балл ЕГЭ студентов, принятых на первый курс, а некоторая средняя интегральная оценка общей успеваемости выпускника вуза по определенным профилирующим дисциплинам.

Требование целевого (для решения отраслевых задач) использования научного потенциала транспортного вуза требует учитывать не *«общий объем НИР в расчёте на одного преподавателя»*, как это определено «критерием эффективности» работы вуза любого типа, а только тех НИР, которые направлены на решение отраслевых или фундаментальных исследований.

Наконец, обратим внимание еще на один аспект деятельности транспортного вуза – это международное сотрудничество, которое в сильной степени способствует повышению качества

подготовки специалистов и широкому развитию научных исследований.

Хорошим примером такого сотрудничества и иллюстрацией его важности может служить то, что на заседании такой ответственной структуры, как межгосударственная подкомиссия по научно-техническому сотрудничеству (при Комиссии по подготовке регулярных встреч глав Правительств КНР и РФ) рассматривались совместные проекты в научно-технической области на 2015-2016 гг., в том числе совместный проект наших университетов.

Наконец, есть еще один момент, на который необходимо обратить особое внимание. Речь идет о том, что образование является важнейшим элементом безопасности любой страны.

Это значит, что *транспортное образование есть не что иное, как один из важнейших элементов безопасности страны*, по сути, образование – это стратегический резерв государства. Это дает возможность сформулировать стратегию государства в области образования единым вариантом: «*Рассматривать систему государственного образования, в том числе транспортного, одним из важнейших элементов обеспечения безопасности государства*». Следствием этого является требование перестановки приоритетов при распределении финансовых ресурсов, необходимых для развития транспортных артерий любого государства.

На форуме Шанхайской организации сотрудничества, проходившей в марте 2015 г., говорилось о возрождении Великого Шелкового пути. Для этого необходимо использовать Байкало-Амурскую и Транссибирскую магистрали, подчеркнул Ли Фэнлинь – глава делегации Китайской Народной Республики, директор Института исследований проблем развития Госсовета КНР и бывший посол КНР в РФ. «Идея возрождения этого пути направлена на то, чтобы возобновить древний Шелковый путь. Мы должны вместе разрабатывать, вместе использовать и вместе получать выгоду от этого. Этот пояс может охватить страны ШОС, которые заинтересованы в развитии сотрудничества со всеми странами». В этой связи транспортным вузам России и Китая предстоит большая и интересная работа, связанная с подготовкой высококвалифицированных кадров для работы на всех видах транспорта.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Doc 7300/8.** Конвенция о международной гражданской авиации. 8-е изд. Монреаль: ИКАО, 2000. 51 с.

THE GENERAL PRINCIPLES AND PECULIARITIES OF MANAGEMENT BY TRANSPORT UNIVERSITY

Eliseev B.P., Lyu Djonda

In this article the features of the modern transport higher education are discussed, the requirements for the educational process in the transport institution focused on the realities of today are analyzed, the problems of rapid adaptation of university graduates to the new technics and technology are studied. The experience of China and Russia is given.

Keywords: transport education, modern specialist, university science.

REFERENCES

1. **Doc 7300/8.** Konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii. 8-e izd. Monreal': ICAO. 2000. 51 p.

Сведения об авторах

Елисеев Борис Петрович, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), профессор, доктор юридических наук, доктор технических наук, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 150 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

Лю Джонда, 1963 г.р., окончил университет в г. Чанъянь, доктор наук по специальности: Мосты и тоннели инженерные, почетный профессор МГТУ ГА, ректор Технологического университета Нинбо, автор более 30 научных работ, область научных интересов – транспортное образование, транспортная инфраструктура.

УДК 349.2:656.7

О ФАКТОРАХ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННЫХ ФОРМ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НА АВИАПРЕДПРИЯТИЯХ

К.С. ЕРМАКОВ, А.В. САВЁЛОВА

Статья посвящена факторам развития современных форм социально-трудовых отношений как способу повышения производительности труда на авиапредприятиях. Приведены экономическая и социальная характеристики новой формы организации труда – дистанционной работы. Выполнен анализ главы 49.1 Трудового кодекса Российской Федерации «Особенности регулирования труда дистанционных работников» в контексте заключения трудового договора о дистанционной работе. Разработана общая модель работы в режиме удаленного доступа для работников авиапредприятия на основе типовых процессов деятельности авиапредприятия на примере ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии». Установлены типы задач, выполнение которых возможно при дистанционной работе.

Ключевые слова: режим удаленного доступа, дистанционная работа.

Гибкий эффективно функционирующий рынок труда является важнейшей составляющей инновационной экономики. Вместе с тем современное развитие экономики невозможно без продуктивной занятости, являющейся производной от эффективно функционирующего гибкого рынка труда, позволяющего оперативно реагировать на экономические вызовы. Переход к инновационной экономике (реструктуризация и диверсификация отраслей экономики) приведет к изменению сложившейся структуры занятости населения будет сопровождаться сокращением неэффективных рабочих мест, перераспределением работников по секторам экономики, расширением сферы услуг, развитием инновационных направлений деятельности и возникновением новых направлений занятости. В этих условиях рынок труда позволит стимулировать создание новых эффективных рабочих мест, включая гибкие формы занятости, повысить их оборачиваемость.

Повышение гибкости рынка труда и стимулирование сокращения нелегальной занятости предусматривает совершенствование нормативной правовой базы в сфере труда и занятости, стимулирующей развитие занятости населения, в том числе гибкие формы, не требующие постоянного присутствия на рабочем месте. Неурегулированность вопросов, связанных с таким видом труда, в том числе отсутствие правовых оснований для заключения трудового договора с применением электронной подписи, которые существовали до принятия новой главы Трудового кодекса РФ, приводили к тому, что значительное количество граждан при фактически складывающихся трудовых отношениях были лишены возможности трудоустройства. Сейчас, благодаря такой форме организации труда, как дистанционная работа, возможно вовлечение в производственный процесс ранее экономически неактивных групп населения, таких как студенты, матери, находящиеся в декретном отпуске, люди с ограниченными возможностями и др.

8 апреля 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на закрепление в системе трудовых отношений такой формы труда, как дистанционная работа. Введение федеральным законодателем такой формы организации труда является прямым развитием положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. №1662-р.

В разделе XII «Особенности регулирования труда отдельных категорий работников» Трудового кодекса РФ появилась совершенно новая глава 49.1 «Особенности регулирования труда дистанционных работников», которая регулирует особенности занятости дистанционных работников.

Ст. 312.1 Трудового кодекса РФ определяет, что дистанционной работой является выполнение определенной трудовым договором трудовой функции вне места нахождения работодателя, его филиала, представительства, иного обособленного структурного подразделения (включая расположенные в другой местности), вне стационарного рабочего места, территории или объекта, прямо или косвенно находящихся под контролем работодателя, при условии использования для выполнения данной трудовой функции и для осуществления взаимодействия между работодателем и работником по вопросам, связанным с ее выполнением, информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет.

Как правовое понятие, дистанционная работа обладает двумя существенными признаками: 1) выполнение трудовой функции вне места нахождения работодателя или его обособленного подразделения; 2) использование для осуществления деятельности и взаимодействия между работодателем и работником информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования (сети Интернет). Для квалификации выполняемой работником трудовой функции в качестве дистанционной работы оба этих признака должны выполняться одновременно.

Дистанционными работниками считаются лица, заключившие трудовой договор о дистанционной работе. На таких сотрудников распространяется действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Исходя из этого, дистанционные работники не ограничены в осуществлении своих прав и законных интересов по сравнению с другими категориями работников, если иное не предусмотрено трудовым договором о дистанционной работе.

По соглашению сторон трудового договора сведения о дистанционной работе могут не вноситься в трудовую книжку дистанционного работника, а при заключении трудового договора впервые трудовая книжка дистанционному работнику может не оформляться. Порядок и сроки обеспечения дистанционных работников необходимыми для исполнения ими своих обязанностей оборудованием, программно-техническими средствами, средствами защиты информации и иными средствами, порядок и сроки представления дистанционными работниками отчетов о выполненной работе, размер, порядок и сроки выплаты компенсации за использование дистанционными работниками принадлежащих им либо арендованных ими оборудования, программно-технических средств, средств защиты информации и иных средств, порядок возмещения других связанных с выполнением дистанционной работы расходов определяются трудовым договором о дистанционной работе.

Важной особенностью при заключении трудового договора о дистанционной работе является тот факт, что сторонам трудового договора предоставлены широкие возможности по определению его условий. Например, стороны трудового договора вправе определить время, в которое работник обязан выполнять свои трудовые обязанности (рабочее время), и время, когда работник свободен от исполнения трудовой функции, и которое вправе использовать по своему усмотрению (время отдыха); определить основания для прекращения трудового договора; указать, как работник будет отчитываться за выполненную работу; будет ли работодатель выплачивать работнику компенсацию за использование последним своего оборудования для выполнения рабочих обязанностей; возмещаются ли работнику иные расходы, и другие необходимые условия. Дополнительно может быть предусмотрено условие об обязанности дистанционного работника использовать оборудование, программно-технические средства, средства защиты информации и иные средства, предоставленные или рекомендованные работодателем.

Если иное не предусмотрено трудовым договором о дистанционной работе, режим рабочего времени и времени отдыха дистанционного работника устанавливается им по своему усмотрению. Соответственно для дистанционного работника законодатель устанавливает особый режим рабочего времени и времени отдыха. Если у работодателя нет требований к рабочему времени и эти требования не отражены в трудовом договоре, работник может распределять свое рабочее время и отдых по собственному усмотрению. Так, согласно режиму работы работодателя, в трудовом договоре о дистанционной работе может быть указано, что работник обязан восемь часов в день быть доступен on-line в сети Интернет и реагировать на запросы в режиме

реального времени или выполнять определенные этапы работы, определенные операции в необходимые работодателю часы в дневное или ночное время.

Дистанционная занятость повышает деловую активность и занятость населения, поскольку работники получают возможность работать, не покидая дома. Работодатели при этом могут привлечь работников, не обеспечивая последних рабочими местами. Посредством электронного документооборота работодатель имеет возможность поручать работнику задания, оперативно корректировать результаты его работы и т.д.

Для авиапредприятия возможность работы в режиме удаленного доступа предполагает решение двух задач. Во-первых, это выявление категорий работников, для которых целесообразна и экономически эффективна организация работы в режиме удаленного доступа, во-вторых, изменение производственных и управленческих процессов для организации эффективного взаимодействия при работе в режиме удаленного доступа.

В условиях кризисного состояния экономики основанием для введения дистанционной работы является необходимость оптимизации издержек в условиях неблагоприятной рыночной конъюнктуры и выросших геополитических рисков и создание благоприятных условий работы для ключевого персонала.

Далее мы рассмотрим общие положения формирования модели работы в режиме удаленного доступа для работников авиапредприятия.

Данная модель предназначена в основном для анализа процессов, выполняемых офисными работниками. Данные процессы могут быть рассмотрены как совокупность типовых операций по регистрации и обработке документов, учету имущества организации, разработке производственных планов и расписаний, анализу данных и выработке управленческих решений.

Использование удаленного режима труда может быть целесообразно для отдельных категорий работников практически всех подразделений авиапредприятия. Даже отдельные работники служб эксплуатации ВС и работники, занимающиеся летной работой, участвуют в разработке должностных инструкций и регламентов, согласовывают документы, а также могут проходить курсы дистанционного обучения. Для участия в данных процессах не всегда целесообразно посещать офис компании. Исходя из этого, необходима модель, позволяющая выделять такие процессы и типовые подходы к участию в данных процессах дистанционно.

На рис. 1 рассмотрены основные процессы деятельности авиапредприятия на примере ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии». На вход потока бизнес-процесса подается информация, предоставляемая лично и по каналам связи, на бумажных и электронных носителях, в том числе:

- законодательные акты;
- оперативные данные;
- электронные сообщения;
- данные из информационных систем;
- инструкции и прочие документы на бумажных носителях.

Далее мы рассмотрим декомпозицию процесса до его типовых операций. На основании этой информации мы впоследствии сможем отнести работников, выполняющих эти операции, к одной из категорий:

- работники, для которых возможно выполнение работы в режиме удаленного доступа при производственной необходимости;
- работники, для которых возможно выполнение работы в режиме удаленного доступа несколько дней в неделю по состоянию здоровья или семейным обстоятельствам;
- работники, которые могут постоянно выполнять свои обязанности в удаленном режиме.

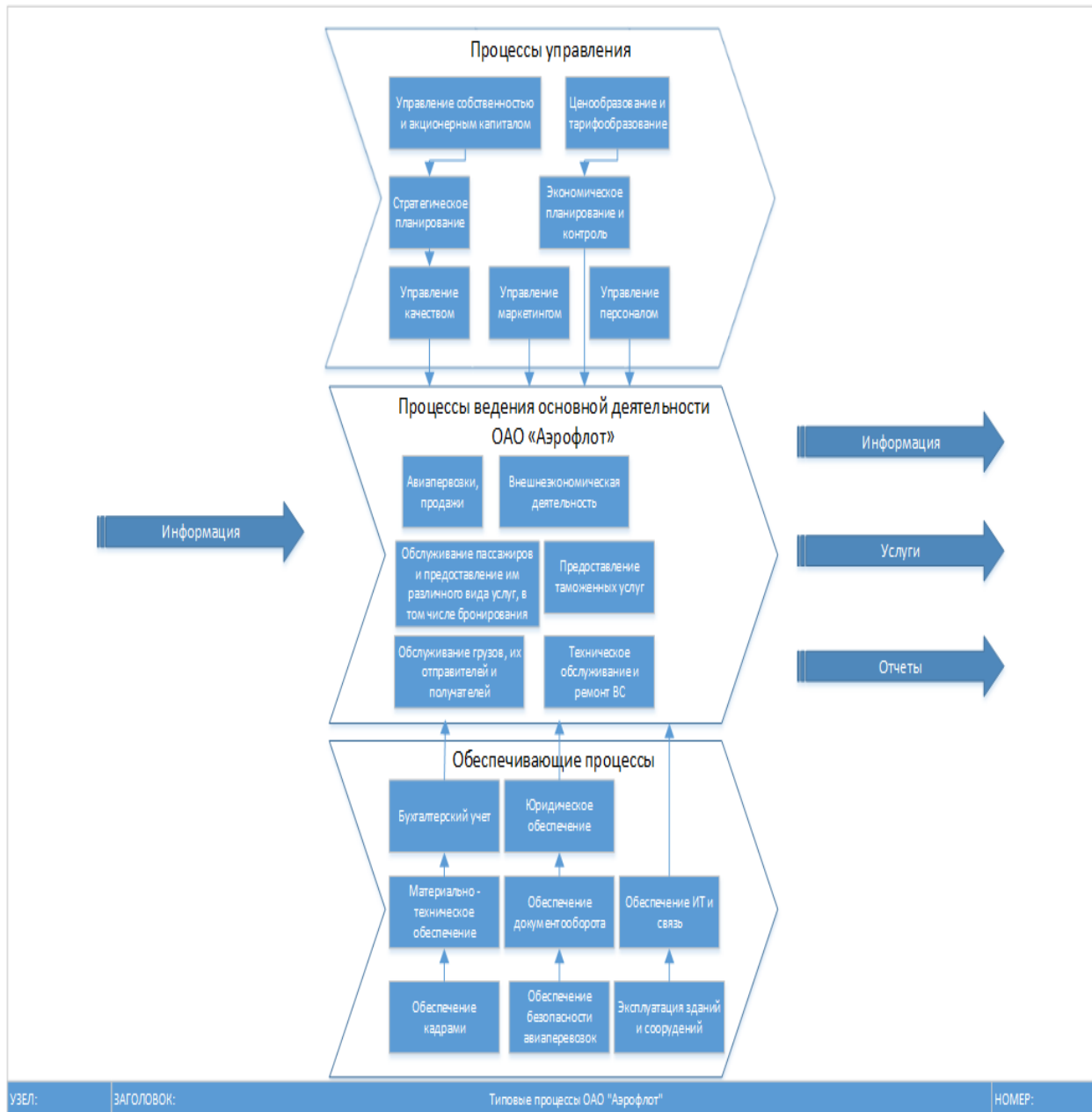


Рис. 1. Основные процессы деятельности авиапредприятия на примере ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии»

Таким образом, дистанционная работа является допустимой для:

- анализа данных;
- научно-исследовательских работ;
- изучения технологической документации;
- анализа аудиторских отчетов;
- колл-центра;
- поддержки баз данных;
- подготовки простых отчетов;
- подготовки бюджетов;
- компьютерно-ориентированных задач, таких как программирование, ввод данных, без использования бумажных первоисточников;
- рисования бизнес процедур;

- повышения квалификации без использования специализированных тренажеров.
- Дистанционная работа не может применяться для выполнения следующего типа задач:
- задания, которые требуют физического присутствия сотрудника на рабочем месте;
 - задачи, при которых сотруднику необходимо постоянно коммуницировать с коллегами или клиентами лицом к лицу;
 - задачи, которые требуют доступа к первичным документам или другим материалам, которые не могут быть перемещены из офиса авиапредприятия;
 - задачи, которые не могут быть доступны вне офиса авиапредприятия по требованиям политики безопасности;
 - критичные по времени задачи.

Процессы, в которых участвует работник, можно разделить на собственно процессы производственной деятельности и процессы взаимодействия с подразделениями, обеспечивающими производственную деятельность.

Таким образом, нами представлена общая модель работы в режиме удаленного доступа для работников авиапредприятия.

Среди преимуществ дистанционной формы организации труда можно выделить следующие: сокращение издержек работодателя на аренду помещений и организацию рабочих мест; экономия времени, энергии и средств работника вследствие отсутствия транспортных проблем – доставка до рабочего места и обратно. Как следствие, уменьшение загрязнения окружающей среды из-за сокращения транспортных потоков; рост производительности труда при его организации в соответствии с желанием работника в более комфортных домашних условиях.

Дистанционная занятость повышает деловую активность и занятость населения, поскольку работники получают возможность работать, не покидая дома. Работодатели при этом могут привлечь работников, не обеспечивая последних рабочими местами.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Исследование возможности работы в режиме удаленного доступа различных категорий сотрудников ОАО «Аэрофлот»: отчет по научно-исследовательской работе.* М.: МГТУ ГА, 2014.

FACTORS OF DEVELOPMENT OF MODERN FORMS OF SOCIAL AND LABOR RELATIONS AS A WAY OF IMPROVING PRODUCTIVITY IN THE AVIATION ENTERPRISES

Ermakov K.S., Savyolova A.V.

The article is devoted to the factors of development of modern forms of social and labor relations as a way to increase productivity on airlines. We describe economic and social issues of a new form of labor relations – working from home. We review the brand new chapter of Labor Code of Russian Federation about working from home as a legal way to conclude telework agreement with the employee. This is a model of working from home for aviation enterprise based on typical performance of “Aeroflot – Russian airlines”.

Keywords: working from home, telework.

REFERENCES

1. *issledovanie vozmozhnosti raboty v rezhime udalennogo dostupa razlichnyh kategorij sotrudnikov ОАО «Ajeroflot»: otchet po nauchno-issledovatel'skoy rabote.* M.: MSTU CA. 2014. (In Russian).

Сведения об авторах

Ермаков Константин Сергеевич, 1978 г.р., окончил МГТУ ГА (2000), доцент, кандидат экономических наук, профессор кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор более 15 научных работ, область научных интересов – эксплуатация и управление на предприятиях воздушного транспорта.

Савёлова Анастасия Валерьевна, окончила Российскую правовую академию Министерства юстиции Российской Федерации (2012), соискатель МГТУ ГА, область научных интересов – эксплуатация и управление на предприятиях воздушного транспорта.

УДК 349.2:656.7

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ДИСТАНЦИОННЫХ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ И РАСЧЕТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДИСТАНЦИОННОГО ТРУДА НА АВИАПРЕДПРИЯТИИ

К.С. ЕРМАКОВ, А.В. САВЁЛОВА

Статья посвящена описанию опыта внедрения технологии дистанционной работы в таких крупнейших зарубежных компаниях, как Allianz Insurance UK и Ernst&Young, UK & Ireland. Выполнен анализ лучших практик применения новой формы социально-трудовых отношений – дистанционного труда. Даны характеристика применяемых типов удаленной работы, политики внедрения и реализации дистанционного труда в компании, критерии для перевода работника на удаленную работу, возможности гибкого подхода к организации рабочего процесса. Приведен расчет экономической эффективности внедрения технологии дистанционной работы на авиационном предприятии РФ. Предлагаемая авторами методика расчета экономической эффективности основана на нескольких факторах, таких как расходы на организацию и содержание рабочего места, изменение производительности труда и др.

Ключевые слова: дистанционная работа, занятость, экономический эффект.

Одним из наиболее важных изменений в современной сфере трудовых отношений можно считать появление и быстрое распространение новых форм социально-трудовых отношений в связи с развитием инноваций, затрагивающих различные стороны жизни общества. Как отмечают многие исследователи, в настоящее время на смену стандартному, традиционному формату социально-трудовых отношений, предполагающих бессрочный трудовой контракт, занятость по найму в режиме полного рабочего дня, осуществление процесса труда на конкретном предприятии (организации) под непосредственным руководством и контролем работодателя, приходят новые формы труда, такие как домашняя работа, фриланс, заёмный труд, работа в режиме удаленного доступа (дистанционная работа).

Дистанционная работа (телеработа, работа в режиме удаленного доступа) становится все более и более распространенной практикой. Дистанционный труд характерен тем, что работник выполняет свою трудовую функцию вне территории работодателя, а взаимодействие между работником и работодателем происходит с помощью сети Интернет и других средств связи.

В рамках темы исследования настоящей статьи авторы анализируют опыт внедрения технологии дистанционной работы на примере некоторых зарубежных компаний, успешно применяющих такую форму организации труда.

Практика дистанционной работы в компании AllianzInsurance UK

AllianzInsurance UK является частью AllianzGroup и насчитывает примерно 4300 работников, работающих в 25 разных местах с головным офисом в Guildford (England).

AllianzInsurance UK предлагает различные программы страхования (кроме страхования жизни) в двух основных областях: коммерческое страхование (страхование сделок) и страховой ритейл. В настоящее время AllianzInsurance UK является шестой по размеру оборота (£1.6bn) страховой компанией на рынке страховых услуг Великобритании.

Allianz назван одним из лучших работодателей для работающих семей в 2011 и 2012 гг.

Политика работы в режиме удаленного доступа в этой компании построена и реализуется следующим образом.

Так, в компании выделены два типа удаленной работы:

1) постоянная удаленная работа – работники официально переведены на работу вне офиса компании и обычно появляются в офисе раз в месяц;

2) возможная удаленная работа – работники получают возможность выполнять свои рабочие обязанности удаленно по каким-либо причинам, например, семейным. В компании существуют письменные правила, регламентирующие режим и результаты такой деятельности, для получения такой возможности работнику необходимо получение разрешения непосредственного менеджера.

Текущие правила доступа к удаленной работе в компании впервые были написаны 5 лет назад и регулярно пересматриваются, хотя практика перевода на удаленную работу существует дольше.

В настоящее время примерно 650-700 работников AllianzInsurance UK полностью работают вне офиса. В основном это инженеры, специалисты по развитию бизнеса и страховые инспекторы.

Критерии для перевода работника на удаленную работу в AllianzInsurance UK таковы: в компании четко определены специальности, которые переведены на дистанционную работу. Работники, желающие перейти на удаленный режим работы, должны продемонстрировать опыт независимого выполнения заданий. Возможность гибкого режима работы обсуждается при приеме в компанию и при изменении личных обстоятельств работника. Хотя это и неформальный процесс, в AllianzInsurance UK принята формальная процедура подачи заявки на возможность удаленной работы. Существуют шаблоны заявлений, которые включают в себя причину запроса возможности удаленной работы, описание возможных преимуществ и недостатков перевода конкретного работника на удаленный режим для его коллег и клиентов. Также необходимо ответить на последний вопрос в шаблоне – скажется ли перевод этого работника на удаленный режим работы на бизнесе компании. Если заявление работника о переводе на удаленную работу одобрено, то ему дается трехмесячный испытательный срок. Заявление может быть отклонено по двум причинам - «слишком дорого для реализации» и «это не соответствует интересам клиентов». Некоторые специальности невозможно перевести на удаленный режим – например, работников колл-центра, потому что технологии для их работы на дому в Allianz не представлены.

Также для дистанционных работников регулярно проходят тренинги и инструктажи по технике безопасности.

В компании нет различий в мониторинге работы офисных работников и работников на удаленном режиме работы. 75% оценки производительности работы работников основано на том, «что» сделано. 25% оценки производительности работы основано на том, «как» достигнут результат, для оценки используются опросники для клиентов, опрос коллег.

Важным является то, что Allianz оставляет за собой право лишить работника возможности удаленно работать в любой момент.

Практика дистанционной работы в компании Ernst&Young, UK &Ireland

Ernst&Young – компания, оказывающая своим клиентам услуги бизнес-консалтинга в страховании, налогообложении, сопровождении сделок. Компания работает на глобальном рынке и имеет в штате 152 000 сотрудников. Подразделения компании присутствуют в четырех регионах: 1) Северная Америка и Южная Америка. Офисы компании присутствуют в 29 странах и насчитывают около 45 000 сотрудников; 2) Европа, Ближний Восток, Индия и Африка (EMEIA) – офисы в 90 странах и 73 000 сотрудников; 3) Азиатско-Тихоокеанский регион – офисы в 20 странах и 27 000 сотрудников; 4) Япония – 6 500 сотрудников. В Великобритании и Ирландии занято 11 500 сотрудников.

За последние несколько лет работа Ernst&Young регулярно отмечается различными наградами. Вот некоторые из них: компания вошла в ТОП 50 лучших работодателей для женщин в 2012 г., в ТОП 30 компаний для работающих семей за гибкость графика в 2011 г., в 2010 г. ком-

пания получила золотой стандарт программы OpportunityNow за поддержку женщин на рабочем месте.

Дистанционная работа – часть гибкой рабочей политики компании. В соответствии с этой политикой сотрудник может выбрать один из двух видов дистанционной работы:

1. Неформальная дистанционная работа: сотрудник имеет право задержаться дома для работы, например, дожидаться корреспонденции. В принципе, на такой гибкий подход имеет право любой сотрудник компании. Сотрудники, желающие им воспользоваться, должны согласовать это со своим непосредственным руководством.

2. Формальная дистанционная работа: долговременная договоренность. В этом случае требуется формальная подача запроса на дистанционную работу и одобрение непосредственного начальства. Служба персонала также требует письменного подтверждения перевода на удаленный режим работы. Как только разрешение получено, сотруднику необходимо уведомить Health&Safetyteam. Кроме того, сотрудники ежемесячно встречаются со своими менеджерами. У всех работающих удаленно есть онлайн-доступ к своему рабочему месту.

Технология организации работы в режиме удаленного доступа для сотрудника Ernst&Young выглядит следующим образом. Компания предоставляет для дистанционной работы клавиатуру, мышь, подставку для ноутбука, шнур питания для ноутбука, принтер и картриджи. Также возможно получение стула, стола и подставки для ног по согласованию. Компания не предоставляет возможность широкополосного доступа, а только усилитель сигнала сотовой связи (MobileSignalBooster), если необходимость доступа в Интернет одобрена ServiceLineOperationsDirector. Для неформальной дистанционной работы компания предоставляет такое же оборудование, за исключением стола, стула, подставки для ног, принтера и картриджа.

В своей рабочей политике в Великобритании Ernst&Young обозначил следующие основные пункты, приводящие к возможности организации работы дистанционно: 1) если возможность дистанционной работы позволит сотрудникам Ernst&Young увеличить свою производительность труда; 2) если возможность дистанционной работы позволит компании привлечь и удержать лучших специалистов.

Кроме предпосылок перехода на дистанционную работу, описанных выше, Ernst&Young расценивает переход как успешный, если такая политика помогла удержать в компании высококвалифицированных женщин-консультантов. Полученные награды также расцениваются как результат успешности такой политики.

Для Ernst&Young гибкий подход к режиму работы – это любое изменение рабочего графика, количества рабочих часов или места работы. Кроме дистанционной работы существуют и другие возможности гибкого подхода к организации рабочего процесса.

Неформальные договоренности:

1. Гибкий подход к рабочему времени – сотрудники могут варьировать свой рабочий график и количество ежедневных рабочих часов, учитывая, что установлено только общее число рабочих часов в неделю.

2. Гибкий подход к рабочему месту – сотрудник может работать в месте, которое считает удобным, это может быть не только дом сотрудника, но и различные офисы Ernst&Young или офисы клиентов.

3. Дополнительное свободное время – доступно для сотрудников, которым не оплачивают сделанные ранее переработки.

Формальные договоренности:

1. Частичная занятость – договоренность, при которой сотрудник работает меньшее количество часов в согласованное время в согласованные дни.

2. Занятость, основанная на количестве рабочих дней в году – договоренность, при которой сотрудник работает определенное количество дней в году вместо определенного количества часов в неделю.

3. Занятость, привязанная к конкретным датам – договоренность, при которой сотрудник берет отпуск на время учебной сессии и работает во время учебных каникул.

4. Jobsharing – договоренность, при которой два человека выполняют работу на одной должности.

5. Перерыв в карьере – возможность для сотрудника с непрерывным стажем в компании больше года сделать перерыв в работе сроком до двух лет.

6. Сокращенное количество рабочих часов – форма частичной занятости. Эта договоренность допускает уменьшение рабочей нагрузки до 10 ч в неделю на определенный срок.

7. Перенесенное количество рабочих часов – договоренность, при которой оговоренные контрактом часы работы могут отрабатываться в конкретные дни, превышая установленный 7 или 7,5 часовой рабочий день.

Ernst&Young также оставляет за собой право пересмотреть условия предоставления возможности удаленной работы по своему усмотрению.

Расчет экономической эффективности дистанционного труда

Далее мы представим расчет экономической эффективности внедрения технологии дистанционной работы на российском авиапредприятии на примере ОАО «Аэрофлот – российские авиалинии».

Предлагаемая авторами методика расчета экономической эффективности основана на следующих факторах:

- 1) расходы на организацию и содержание рабочего места;
- 2) изменение производительности труда;
- 3) расходы на наем и обучение персонала;
- 4) расходы на поддержание ИТ инфраструктуры.

Рассмотрим далее все эти факторы по отдельности.

Расходы на организацию и содержание рабочего места

Рассмотрим различные варианты размещения работников в офисе. Для получения максимального эффекта экономии рекомендуется организовать совместно-используемое офисное пространство, которым смогут пользоваться дистанционно работающие работники, заблаговременно бронируя его. На начальных этапах внедрения дистанционной работы только сравнительно небольшой процент работников будет готов перейти на дистанционный режим труда. Для остальных работников целесообразно предложить вариант дистанционной работы в течение 1-3 дней в неделю. Далее рассмотрим разные варианты внедрения данного подхода.

Предположим, что 10% работников постоянно работают дистанционно, а 10% работают дистанционно один день в неделю (табл. 1).

Таблица 1

	Понедельник	Вторник	Среда	Четверг	Пятница
70% работников работают в офисе каждый день					
8% работников работают дома на постоянной основе					
10% работают дома 1 день в неделю					

При данном варианте экономия офисных площадей составит всего 10%, так как для работников, работающих только один день в неделю вне офиса, целесообразно сохранять выделенные рабочие места.

Рассмотрим вариант, когда 70% работников постоянно работают в офисе, 8% постоянно вне офиса, 10% работают дома 1 день в неделю, 6% работают дома 2 дня в неделю и 6% работают дома 3 дня в неделю (табл. 2).

Таблица 2

	Понедельник	Вторник	Среда	Четверг	Пятница
70% работников работают в офисе каждый день					
8% работников работают дома на постоянной основе					
10% работают дома 1 день в неделю					
6% работают дома 2 дня в неделю					
6% работают дома 3 дня в неделю					

Сложив 8% постоянно работающих дома и минимальное количество работников – 6% из работающих дома 1, 2 и 3 дня в неделю, мы получим, что можно уменьшить занимаемую площадь офиса на 14%.

Расходы на содержание одного рабочего места составляют 607,5 тыс. руб. в год для офиса «Арбат» и 353,6 тыс. руб. в год для офиса «Мелькисарово». В офисе «Арбат» – 826 рабочих мест, а в офисе «Мелькисарово» – 1354 рабочих места.

При уменьшении занимаемой площади на 10% годовая экономия может составить 82 места для офиса «Арбат» и 135 мест для офиса «Мелькисарово», что составит соответственно 49 815 тыс. руб. для офиса «Арбат» и 47 736 тыс. руб. для офиса «Мелькисарово». Общая экономия может составить 97 551 тыс. руб. в год.

При уменьшении занимаемой площади на 14% годовая экономия может составить 115 мест для офиса «Арбат» и 189 мест для офиса «Мелькисарово», что составит соответственно 69 862,5 тыс. руб. для офиса «Арбат» и 66 830,4 тыс. руб. для офиса «Мелькисарово». Общая экономия может составить 136 656,9 тыс. руб. в год.

Изменение производительности труда

Многочисленные исследования показывают, что при переводе работников на дистанционный режим труда с учетом профиля их деятельности можно увеличить производительность труда на 10%. Проведенный нами анализ показал, что преобладающее количество работников не целесообразно переводить на дистанционный режим труда, однако можно найти подгруппы работников, которые могут работать дистанционно.

Согласно отчету ОАО «Аэрофлот» за 2013 г. расходы на персонал составляют 16,7% от всех расходов компании. Увеличение производительности труда персонала, выполняющего административные функции, который составляет 17% (3 124 работника) от всего персонала компании – серьезный резерв повышения эффективности организации. Средние расходы на персонал в 2013 г. составили 2 534,7 тыс. руб. в год в расчете на одного работника.

При использовании дистанционного труда 10% работников компании, выполняющих административные функции (прочий персонал), рост производительности труда на 10% приведет к общему приросту производительности труда на 1%, что дает экономический эффект в размере $3124 \times 0,01 \times 2\,534,7 = 79\,184$ тыс. руб. в год.

При использовании дистанционного труда 30% работников компании, выполняющих административные функции (прочий персонал), рост производительности труда на 10% приведет к общему приросту производительности труда на 3%, что дает экономический эффект в размере $3124 \times 0,03 \times 2\,534,7 = 237\,552$ тыс. руб. в год.

Расходы на наем и обучение персонала

Поскольку текучесть персонала, выполняющего административные функции (прочий персонал в отчетности ОАО «Аэрофлот»), незначительна, в рамках данного исследования данным фактором можно пренебречь.

Расходы на содержание ИТ инфраструктуры

Внедрение технологий дистанционной работы может приводить к снижению расходов на ИТ инфраструктуру за счет виртуализации ресурсов и более эффективного использования оборудования. Текущая ИТ инфраструктура в целом позволяет организовывать удаленный доступ, однако очевидно, что потребуются дополнительные расходы при внедрении дистанционной работы.

Таким образом, можно оценить суммарный положительный экономический эффект от внедрения дистанционной работы в интервале от 176 735 до 374 211,9 тыс. руб. в год в зависимости от количества персонала, переводимого на дистанционный режим работы. Мы предполагаем, что для перевода будет выбрано не менее 10% и не более 30% от числа офисных работников (прочий персонал в отчетности ОАО «Аэрофлот»).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Исследование возможности работы в режиме удаленного доступа различных категорий сотрудников ОАО «Аэрофлот»: отчет по научно-исследовательской работе.* М.: МГТУ ГА, 2015.
2. *Консолидированная финансовая отчетность в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности за 2013 год ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии».* [Электронный ресурс]. URL: http://www.aeroflot.ru/cms/files/u78/12m2013_Finansovaya_otchetnost_MSFO_RUS.pdf/ (дата обращения 26.03.2015 г.).

ANALYSIS OF REMOTE WORKING PRACTICE AND CALCULATION OF ECONOMIC EFFICIENCY

Ermakov K.S., Savyolova A.V.

The article is devoted to description of working from home practice at Allianz Insurance UK и Ernst & Young, UK & Ireland. It fulfilled the analysis of the best practices in the use of new forms of social and labor relations – remote work. The characteristics of using types of distance work, the policy of implementation and realization of such work in the company, the criteria for the transfer of employees to work remotely, the possibility of a flexible approach to workflow are given. The calculation of the economic efficiency of technology telecommuting at an aviation company of the Russian Federation is done. The method of calculating the cost-effectiveness based on several factors, such as costs for the organization and content of the workplace, change in labor productivity and others, was proposed by the authors. The calculation of economic efficiency by using the number of working hours, the impact on capital inputs and the impact on quit rates is considered.

Keywords: working from home, employment, value of benefits.

REFERENCES

1. *Issledovanie vozmozhnosti raboty v rezhime udalennogo dostupa razlichnykh kategorij sotrudnikov OAO «Aeroflot»: otchet po nauchno-issledovatel'skoy rabote.* M.: MSTU CA. 2014. (In Russian).

2. *Konsolidirovannaya finansovaya otchetnost v sootvetstvi s mezhdunarodnymi standartami finansovoy otchetnosti za 2013 god OAO «Aeroflot - rossyskiye avialinii»*. URL: http://www.aeroflot.ru/cms/files/u78/12m2013_Finansovaya_otchetnost_MSFO_RUS.pdf/ (accessed 26.03.2015). (In Russian).

Сведения об авторах

Ермаков Константин Сергеевич, 1978 г.р., окончил МГТУ ГА (2000), доцент, кандидат экономических наук, профессор кафедры безопасности полетов и жизнедеятельности МГТУ ГА, автор более 15 научных работ, область научных интересов – эксплуатация и управление на предприятиях воздушного транспорта.

Савёлова Анастасия Валерьевна, окончила Российскую правовую академию Министерства юстиции Российской Федерации (2012), соискатель МГТУ ГА, область научных интересов – эксплуатация и управление на предприятиях воздушного транспорта.

УДК 342.7

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Т.Д. КАРЛИНА

Существенным признаком демократии является контроль граждан над различными структурами публичной власти. Одной из возможностей такого контроля является функционирование гражданского общества, представленного различными общественными объединениями и движениями граждан, сформированными на общности интересов. В статье рассматриваются отдельные аспекты, связанные с возможностью наделения отдельных видов общественных объединений правом законодательной инициативы. Материал изложен на основе федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих эти вопросы.

Ключевые слова: гражданское общество, общественные объединения, право законодательной инициативы.

Право граждан на объединение является важнейшим компонентом политических прав и свобод, которое нашло свое закрепление в ст. 30 Конституции Российской Федерации 1993 г. Конституционное право граждан на объединение реализуется ими путем создания общественных организаций, политических партий движений, фондов и др.

На современном этапе развития российского общества разработка теоретических положений проблем функционирования общественных объединений является одним из важнейших вопросов их правового статуса. Эта необходимость обуславливается и тем, что общественные объединения в современном российском государстве являются неотъемлемой частью общественной жизни России и обеспечивают связь гражданского общества с государством.

Характерной чертой демократического государства является контроль граждан над различными уровнями органов государственной власти и местного самоуправления. Контроль возможен разными способами. Один из самых действенных – это контроль посредством выборов. Но существуют и другие формы контроля. К ним можно отнести различные объединения граждан, основанные на общности интересов. Объединения граждан в современных демократических государствах играют большую роль, чем политические партии. Последние активизируют свою работу только в период предвыборной кампании.

Как отмечает Н.И. Матузов, «гражданское общество и правовое государство логически предполагают друг друга». Он же к общим идеям и принципам, лежащим в основе любого гражданского общества, относит «безусловное признание и защиту естественных прав человека и гражданина».

Развитию структур гражданского общества способствовало принятие в 1995 г. Федерального закона «Об общественных объединениях», а также законов, закрепляющих права профсоюзов, гарантирующих поддержку молодежных и детских организаций, определяющих правовое положение некоммерческих организаций, благотворительных и религиозных организаций.

В мировой практике общественные объединения принимают активное участие в решении социальных и других вопросов. Они являются связующим звеном между государством и населением. Общественные объединения активно участвуют в формировании и самоорганизации гражданского общества. В мире деятельность общественных объединений принято относить к так называемому третьему сектору.

Огромное количество общественных объединений, зарегистрированных в настоящее время Министерством Юстиции Российской Федерации, представляют собой формирования, которые выражают и защищают интересы определенных групп населения.

Таким образом, общественные объединения создаются для достижения определенных целей и задач, которые указываются в уставе. Цели и задачи общественных объединений должны быть общественно полезными и направлены на выполнение функций государства, защиту прав и сво-

бод граждан, формирование правового и демократического государства. В отличие от политических партий они не преследуют цели вхождения во власть.

Участники общественных объединений, как никто другой, знают проблемы и недостатки, существующие в определённой сфере, и могут предложить пути их разрешения. Пути могут быть разными, в том числе предложение о внесении конкретных изменений в законы и принятие новых законов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 3) носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народовластие осуществляется в различных формах: непосредственно через органы государственной власти, а также посредством общественных объединений.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (ст. 27) предусматривает следующие права общественных объединений: распространять информацию о своей деятельности; участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; участвовать в выборах, референдумах и т.д. Следует предполагать, что участие общественных объединений в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления предполагает и возможность их участия в законотворческой деятельности в качестве субъекта права законодательной инициативы. Важность института правотворческой инициативы как формы гражданского участия в деятельности государственных органов заключается в том, что правотворческая инициатива позволяет выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, стимулировать правовую активность населения.

Конституция Российской Федерации в число субъектов права законодательной инициативы включает: Президента Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов (депутатов) Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения. В отличие от Конституции РСФСР 1978 г. общественные объединения общероссийского уровня правом законодательной инициативы не наделены.

Для признания права законодательной инициативы за общественными объединениями необходимо было бы внести изменения в Конституцию Российской Федерации. На парламентских слушаниях было признано нецелесообразным внесение такого рода изменений в Конституцию в силу сложности этой процедуры. Следует согласиться с тем, что ограниченное количество субъектов права законодательной инициативы будет способствовать улучшению качества законодательных инициатив, а следовательно, и самих законов.

Каким же образом тогда обеспечить возможность влияния народа на процесс законотворчества как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации?

Отдельные авторы, такие как С.А. Авакьян, Н.Ю. Беляева, рассматривают возможность участия общественных объединений в правотворческом процессе через участие в лоббистской деятельности. Лоббизм является одним из признаков гражданского общества. В законодательной деятельности лоббизм выражается в оказании воздействия определенных субъектов на органы и лица, обладающие законотворческими полномочиями, с целью добиться принятия конкретного законодательного решения, отражения в принимаемом законе собственных интересов либо интересов третьих лиц. Создание правовых норм под воздействием лоббирующих структур может оказать как положительное, так и отрицательное влияние на правотворческий процесс, вплоть до создания питательной среды для коррупции, повышая ее уровень. Однако на сегодняшний день представление интересов общественными объединениями через лоббирующие структуры невозможно, поскольку законодательно этот вопрос не урегулирован.

Общественные объединения могут влиять на органы государственной власти посредством разработки проектов и программ, представляемых Правительству, в ходе работы совещательных и консультативных органов при государственных структурах.

В Российской Федерации создана Общественная палата, основными целями которой является

обеспечение взаимодействия граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Основная цель Общественной палаты – привлечение граждан, общественных объединений и иных некоммерческих организаций к проведению общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления для обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, общественных объединений, иных некоммерческих организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, конституционного строя Российской Федерации и демократических принципов развития гражданского общества в Российской Федерации.

Все это указывает на то, что Общественная палата обладает большими возможностями влияния на законотворчество и является одним из элементов контроля граждан над структурами публичной власти.

Принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» закрепляет право граждан Российской Федерации участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Общественный контроль предполагает повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" право законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу (главе исполнительной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Кроме названных "обязательных" субъектов конституцией (уставом) субъекта РФ право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории этого субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общественных объединениях» закреплены различные организационно-правовые формы общественных объединений. В соответствии со ст. 7 общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Одной из важнейших черт общественных объединений является территориальная сфера их

деятельности. С учетом этого Федеральный закон «Об общественных объединениях» выделяет общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения, такие как организации, отделения, филиалы и представительства.

Межрегиональные общественные объединения осуществляют свою деятельность на территориях менее половины субъектов Российской Федерации.

Региональные общественные объединения функционируют в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Местные общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с уставными целями в пределах территории органа местного самоуправления.

Отдельные субъекты Российской Федерации предоставили право законодательной инициативы общественным объединениям и наделили их правом на внесение законопроектов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом регионы правом законодательной инициативы наделили разные общественные объединения. К примеру, Приморский край наделил этим правом все общественные объединения; Белгородская область – региональные, межрегиональные и общероссийские; Карелия предоставила такое право только общественным организациям регионального и общероссийского уровня в лице их высших руководящих органов; в Мордовии, Архангельской области, Алтайском, Приморском, Красноярском краях – объединения профессиональных союзов; в Калининградской области – общественная палата субъекта Российской Федерации, Совет (Ассоциация) муниципальных образований субъекта Российской Федерации и региональное отделение общероссийской общественной организации "Ассоциация юристов России" и др.

Следует отметить, что ни один субъект Российской Федерации процедуру законодательной инициативы подробно не описал. Это говорит о том, что на сегодняшний день нет реального механизма реализации данного права.

В вопросе наделения общественных объединений правом законодательной инициативы сложилась такая ситуация, когда региональное законодательство оказалось впереди. И пусть это пока только декларативная норма, закреплённая в конституциях (уставах) отдельных субъектов Российской Федерации.

Практика показывает, что «опережающее» законодательство – законодательство, которое обеспечивает создание условий для будущих изменений по пути к развитию институтов демократии.

Президент Российской Федерации в своем Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации 2012 г. отметил, что объективная необходимость повышения правовой активности населения, обусловленная нынешними особенностями развития российского общества, актуализирует обсуждение вопроса о распространении в России опыта зарубежных стран, закрепивших на конституционном уровне право народной законодательной инициативы. Вхождение в законодательный орган с собственной инициативой издания акта дает возможность гражданам непосредственно реагировать на возникающую общественную потребность в нормативном регулировании. Правовая основа таких инициатив позволяет учитывать действительные нужды и интересы народа, решать волнующие их проблемы. Граждане получают доступ к подготовке и принятию правовых решений, которыми затрагиваются их интересы по проблемам социальной сферы, обеспечения конституционных прав, общественного порядка и проч. Формируется установка личности на участие в управлении делами страны, более полную реализацию гражданами "собственных идей" по вопросам развития российской государственности. Это тем более существенно, учитывая, что развитию прямой демократии, непосредственного народовластия, находящего выражение, в том числе и в проявлении народных законодательных инициатив, в последние годы придается особое значение.

На мой взгляд, в условиях общественно-политических преобразований целесообразно наде-

лить общественные объединения правом законодательной инициативы как на федеральном, так и на региональном уровнях, что способствовало бы расширению их правового статуса и обеспечило бы активное участие в законодательном процессе и предоставило бы возможность активно отстаивать интересы народа, не имея даже представительства в законодательных органах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
2. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82 ФЗ.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.
4. Об общественной палате в Российской Федерации: Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ.
5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.
6. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, 2012.
7. Авакьян С.А. Общественный фактор в законотворчестве: Некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 8-12.
8. Беляева Н.Ю. Законодательные инициативы общественных объединений // Сайт Института философии РАН. [Электронный ресурс]. URL: <http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/7.html>.
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юрист, 2002. 512 с.
10. Непсо С.В. Благотворительность и благотворительные организации в социальной политике государства // Общество и право. 2009. № 3. С. 290-292.

PUBLIC ASSOCIATIONS, AS SUBJECTS OF LEGISLATIVE INITIATIVE

Karlina T.D.

The essential feature of democracy is the control of citizens of various structures of public power. One possibility is that control the functioning of civil society, represented by various associations and movements of people, formed on the community of interests. This article discusses some aspects related to the possibility of granting certain types of public associations the right of legislative initiative. The material is presented on the basis of federal legislation and the legislation of the Russian Federation regulating these issues.

Keywords: civil society, public associations, the right of legislative initiative.

REFERENCES

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. (In Russian).
2. Ob obshchestvennykh ob"edineniyakh: Federal'nyi zakon ot 19 maya 1995 g. № 82 FZ. (In Russian).
3. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ. (In Russian).
4. Ob obshchestvennoi palate v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 4 aprelya 2005 g. № 32-FZ. (In Russian).
5. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 21 iyulya 2014 g. № 212-FZ. (In Russian).
6. Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii 2012 g. (In Russian).
7. Avak'yan S.A. Obshchestvennyi faktor v zakonotvorchestve: Nekotorye problemy i predlozheniya. Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2006. № 3. P. 8-12. (In Russian).
8. Belyaeva N.Yu. Zakonodatel'nye initsiativy obshchestvennykh ob"edinenii. URL: <http://ethics.iph.ras.ru/works/GU/7.html>. (In Russian).
9. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik. M.: Jurist#. 2002. 512 p. (In Russian).
10. Nepso S.V. Blagotvoritel'nost' i blagotvoritel'nye organizatsii v social'noy politike gosudarstva. Obshchestvo i pravo. 2009. № 3. P. 290-292. (In Russian).

Сведения об авторе

Карлина Татьяна Дмитриевна, окончила Московский университет потребительской кооперации (2004), кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 10 научных работ, область научных интересов – конституционное и муниципальное право.

УДК 341: 656.71

ПРАВОВОЙ СТАТУС И УПРАВЛЕНИЕ АЭРОПОРТАМИ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ИКАО

М.Ю. ЛЕБЕДЕВА

В статье рассматривается правовой статус аэропортов и служб управления воздушным движением. Роль и правовой статус документов ИКАО. Необходимость внедрения стандартов ИКАО в деятельность аэропортов и аэродромов. Концессионные соглашения в аэропортах.

Ключевые слова: аэропорт, юридическая природа, концессия, правовой статус, собственность.

Аэропорты имеют двойственную правовую природу, так как, с одной стороны, аэропорт – комплекс зданий, сооружений, оборудования, обеспечивающий эксплуатацию воздушных судов, а с другой, – авиатранспортное предприятие.

Правительства государств определяют структуру гражданской авиации в рамках национальных границ и устанавливают порядок собственности и эксплуатации их гражданских аэропортов. Этот порядок может выражаться в различных формах и не всегда какая-либо одна форма будет общей для всех гражданских аэропортов в рамках данных национальных границ.

Правительство может решить сохранить прямой контроль над гражданскими аэропортами, возложив эту ответственность на то или иное правительственное ведомство.

С другой стороны, правительство может:

- учредить с этой целью агентство или свою национальную корпорацию;
- передать ответственность провинциальным или местным органам власти;
- использовать сочетание этих мер в различных аэропортах с учетом конкретных условий и уровня развития авиации данного государства; или
- разрешить городам/населенным пунктам эксплуатировать аэропорты с минимальным правительственным участием.

Вне зависимости от политики государства, под юрисдикцию которого подпадает аэропорт, государство, то есть его национальное правительство, должно неизбежно оставаться ответственным за ряд аспектов деятельности гражданской авиации.

Общий перечень этих аспектов является следующим:

- контроль за развитием структуры национальной системы аэропортов;
- выдача свидетельств аэропортам и персоналу гражданской авиации, разработка законодательных положений, определяющих порядок выдачи свидетельств;
- система УВД государства;
- ведение переговоров о коммерческих правах с другими государствами;
- установление процедур по обеспечению координации между развитием и эксплуатацией аэропортов и развитием примыкающих к аэропортам населенных пунктов во избежание столкновения интересов;
- разработка политики, касающейся воздействия факторов окружающей среды аэропортов на населенные пункты;
- координация деятельности гражданской и военной авиации;
- расследование авиационных происшествий.

Как и при эксплуатации аэропортов, ответственность за обеспечение УВД и связи может принимать различные формы в зависимости от национальной политики в рамках, установленных ИКАО.

Обычно УВД обеспечивает правительство страны, хотя в особых обстоятельствах эта обязанность может быть возложена на аэропорт. Каким бы ни был порядок, крайне необходимо, чтобы между органами УВД и эксплуатационными службами аэропортов поддерживалось тесное сотрудничество, в противном случае это может вызвать последствия в обеспечении безопасности.

Таким образом, к сложному вопросу эксплуатации гражданского аэропорта можно подходить различными путями.

Типичными примерами являются:

- аэропорт принадлежит государству, эксплуатируется им, и диспетчерское обслуживание воздушного движения в нем обеспечивается государственным органом;
- аэропорт находится в собственности местных властей или в частной собственности, обслуживается собственным органом УВД и функционирует в рамках национальной структуры аэропортов и в рамках национальной системы управления воздушным движением;
- аэропорт эксплуатируется национальной корпорацией или местным полномочным органом, систему УВД которого обеспечивает государственное ведомство, учреждение или другая национальная организация.

В мировой практике существуют три основные организационно-правовые формы систем управления воздушным движением, обеспечивающие координацию между гражданскими и военными аэронавигационными службами (органами).

Первая предусматривает создание государством единой системы (службы, организации), обеспечивающей аэронавигационное обслуживание воздушных судов вне зависимости от их принадлежности к видам авиации (гражданской, государственной, экспериментальной). Наиболее типичными примерами таких единых аэронавигационных систем являются службы и организации США, Германии и России.

В Соединенных Штатах Америки управление воздушным движением осуществляет государственная служба, входящая в состав Федеральной авиационной администрации Министерства транспорта США. В штат этой службы входит более 35 000 сотрудников (государственных гражданских служащих), обеспечивающих управление воздушным движением на воздушных трассах, в аэропортовых, диспетчерских и других районах контролируемого воздушного пространства США, а также в районах полетной информации за пределами США, установленных ИКАО.

В Федеративной Республике Германии аэронавигационное обслуживание от имени государства обеспечивает коммерческая организация DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH), подведомственная Министерству транспорта, строительства и городского развития ФРГ. Эта организация финансируется в основном за счет средств, получаемых в качестве платы за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов (германских и иностранных) в соответствии со ст. 15 Чикагской конвенции 1944 г.

В Российской Федерации аэронавигационное обслуживание от имени государства осуществляет Государственная корпорация по организации воздушного движения, имеющая организационно-правовой статус коммерческой организации - федеральное государственное унитарное предприятие. Эта корпорация имеет 15 филиалов, представляющих собой один главный центр, семь зональных, шестьдесят районных и двадцать девять вспомогательных центров управления воздушным движением.

Вышеприведенные примеры не являются исчерпывающими, однако они иллюстрируют некоторые из форм, принятые в различных государствах, а в рамках единых национальных границ могут существовать несколько систем.

Порядок создания и ликвидации авиапредприятий, а также организационная форма, в которой авиапредприятие осуществляет свою деятельность, определяются национальным законодательством.

В странах англо-американского права авиапредприятие учреждается и действует в форме корпорации или компании, в странах континентального европейского права – в форме акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

В Англии на основе Акта об управлении аэропортами создано Британское управление аэропортами (БАА), которому подчиняются только лондонские аэропорты. Основная задача этого управления – организация и контроль деятельности аэропортов. Руководит БАА Административный Совет, члены которого назначаются министром транспорта.

В Италии и Голландии национальные аэропорты эксплуатируются консорциумами, участниками которых являются государства и муниципалитеты городов, которые они обслуживают.

Крупнейший аэропорт Европы Амстердам (Скипхол) имеет статус общества с ограниченной ответственностью, 76% уставного капитала которого принадлежит федеральному правительству, 22% – муниципалитету города Амстердам, 2% муниципалитету города Роттердам.

Крупные аэропорты США как объекты естественной монополии и элементы транспортной инфраструктуры, обеспечивающей национальную безопасность страны, сохранены в государственной собственности. Более того, аэропорты освобождены от уплаты налогов, заработанная прибыль вкладывается в развитие самих аэропортов. В США собственниками аэропортов, в том числе международных, являются именно муниципалитеты обслуживаемых городов, хотя координация работы всех аэропортов, регулирование их деятельности, выделение того или иного аэропорта для обеспечения международных полетов осуществляется Федеральной авиационной администрацией (ФАА). Например, международный аэропорт им. Кеннеди является собственностью муниципалитета города Нью-Йорка.

Полностью контролируются и управляются государством аэропорты в Бельгии, Австралии и Канаде.

В Германии аэропорты эксплуатируются акционерными обществами либо обществами с ограниченной ответственностью, членами которых является государство. Существует большое количество аэропортов, но при этом около 20 аэропортов играют решающую роль в национальном и международном сообщениях.

Таким образом, авиатранспортные предприятия Германии действуют согласно нормам национального законодательства, в форме обществ с ограниченной ответственностью. Аэропорты имеют соответствующую этой форме организационную структуру и органы управления. Персонал аэропорта составляют только те сотрудники, кто непосредственно работает в аэропорту, так как большая часть функций выведена за пределы штата работников аэропорта и выполняется другими фирмами.

Доходы аэропортов поступают из двух источников:

- доходы, непосредственно связанные с воздушным сообщением, составляют около 56% (посадочные сборы – 21%, оформление пассажиров – 20%, обслуживание пассажиров и багажа – 13%, парковка самолетов – 1%);
- доходы, не имеющие прямой связи с воздушными перевозками, составляют около 44% (концессии – 16%, аренда – 8%, прочие источники дохода – 20%).

Во Франции аэропорты эксплуатируются на основе режима концессии или наделяются автономным статусом и подчиняются Министерству гражданской авиации.

Анализ действующего законодательства Франции в области государственного регулирования деятельности гражданской авиации и организационно-правовых форм предприятий показывает, что аэропорты во Франции являются экономически независимыми предприятиями акционерного типа, несмотря на разницу в формах собственности (то есть принадлежность контрольного пакета акций).

Государственное регулирование деятельности аэропортов осуществляется во Франции Генеральной дирекцией ГА, входящей в состав Министерства транспорта. Связь аэропортов с Генеральной дирекцией осуществляется через ее региональные отделения (Кодекс гражданской и коммерческой авиации, ст. 86).

По принятой во Франции классификации все аэропорты делятся на 3 группы: аэропорты Парижа, большие аэропорты в провинции и заморских территориях, малые провинциальные аэропорты и аэродромы.

Общее количество коммерческих аэропортов в настоящее время составляет 87, а количество обслуженных пассажиров превысило 70 млн. чел.

Согласно Кодексу гражданской авиации Франции регламентировано несколько юридических статусов управления аэропортами:

- для аэропорта, принадлежащего государству, – управление при прямом владении имуществом государства, при сдаче в концессию оборудования аэропорта и коммуникаций;
- для аэропорта, принадлежащего иным лицам, чем государство, – это управление собственника по договору (либо без договора, связывающего его с государством);
- управление по выкупу.

Используются, как правило, две формы правления: корпоративная и концессия.

Управление корпоративным органом касается аэропортов, осуществляющих 60% отправок пассажиров. Существуют две корпоративные организации: "Аэропорты Парижа" и "Аэропорт Базель – Мюлуз". Каждая из этих двух организаций имеет свои особенности правового регулирования: у первой они определяются Кодексом гражданской авиации, у второй – Франко-Швейцарской Конвенцией.

В соответствии с французской классификацией предприятий корпоративная организация "Аэропорты Парижа" является юридическим лицом, действует в качестве единственного государственного предприятия аэропортов Франции, имеет свой собственный бюджет, собственное имущество, наделено автономным статусом. Это предприятие функционирует в рамках Министерства транспорта, через посредство Генеральной дирекции гражданской авиации и контролируется Министерством экономики и бюджета. На предприятие возложена обязанность строить, эксплуатировать и развивать все аэропорты в радиусе 50 км от столицы Франции, обеспечивать их коммерческую и техническую эксплуатацию. В сферу деятельности ГП "Аэропорты Парижа" входит 15 аэродромных комплексов, на которые могут выполняться коммерческие полеты (Шарль де Голль, Орли, Ле Бурже, Тауссюс ле Повлс и др.).

Правительство Франции делегирует полномочия управления аэропортами также местным корпоративным органам – торгово-промышленным палатам. Концессионные договоры, заключенные с ТПП, имеют 39 аэропортов Франции.

В соответствии с французским законодательством и ежегодным государственным бюджетом, несмотря на различие юридических статусов управления, аэропорты имеют в своем составе две зоны:

1. Контролируемая зона аэропорта, функционирование которой осуществляется за счет государственного бюджета.

2. Неконтролируемая зона, функционирование которой обеспечивается коммерческой деятельностью аэропорта.

В первую зону входят взлетно-посадочные полосы, рулежные дорожки, перроны, служба управления воздушным движением в районе аэродрома, а также поисково-спасательная служба.

Вторая зона включает аэровокзал, привокзальную площадь со стоянками для автотранспорта, грузовые склады, ангары авиакомпаний, предприятия по изготовлению бортового питания, действующие на коммерческой основе, то есть за оплату услуг, предоставляемых этими структурами.

Аэропорты имеют также двойное управление, государственное – контролируемой зоной, и корпоративное (концессионное) – неконтролируемой или коммерческой зоной. Обе зоны имеют отдельное руководство: начальник аэропорта – государственный служащий, назначаемый на этот пост Генеральной дирекцией ГА, и генеральный менеджер аэропорта, то есть коммерческой зоны, назначение которого производится административным советом владельцев.

В США отсутствует специальное законодательство об инфраструктурных концессиях на федеральном уровне. Некоторые конкретные требования к концессионерам устанавливаются нормативными актами штатов и местных органов власти, однако нельзя говорить об "особом" статусе концессионных соглашений в американском праве. Фактически такие соглашения регулируются общими гражданско-правовыми нормами, содержащимися в Единообразном Торговом Кодексе и соответствующих законодательных актах штатов. Традиционно в США концессионные механизмы активнее всего используются местными органами власти. Основной предпосылкой активного расширения сферы использования концессий муниципалитетами в 80-90-е гг. стала реформа межбюджетных отношений, произведенная администрацией Рейгана в начале 80-х. В результате данной реформы объем ответственности местных властей резко расширился, а размеры помощи, поступавшей из бюджетов других уровней, – сократились. Данный опыт показал большую эффективность частного сектора в области управления муниципальным имуществом, и после отмены налоговых льгот большая часть имущества осталась в руках частных компаний.

Приведенный опыт показывает, что международные аэропорты могут находиться в собственности государства, муниципалитетов, а также быть в смешанной собственности. Вопросы собственности международных аэропортов международным правом не затрагиваются, так как их решение отнесено к внутренней компетенции государств, что они и делают в своих национальных законах с учетом традиций и особенностей национальной правовой системы.

Российское воздушное законодательство о международных аэропортах и аэродромах, как и вообще об аэропортах, фрагментарно и страдает избыточными общими положениями и не решает конкретно множество специфических вопросов деятельности аэропортов и аэродромов.

Эти пробелы в законодательстве мешают государственным, федеральным и муниципальным собственникам аэропортов строить надежные партнерские отношения с потенциальными инвесторами, отталкивают отечественный и иностранный капитал от вложений в аэропорты и аэродромы. В действующем виде российские законы и правила не гарантируют защиту инвестиций, чем увеличивают и без того немалые риски капиталовложений в российские наземные структуры. Однако дело это вполне поправимое. Для этого все же необходимо принять на основе соответствующей концепции Федеральный закон об аэропортах и аэродромах, который мог бы разрешить многие проблемы деятельности этих наземных структур воздушного транспорта в интересах государства и делового авиационного сообщества.

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

В настоящее время собственники и арендаторы аэропортов и аэродромов имеют шанс поправить дело с внедрением стандартов ИКАО на основе закона «О техническом регулировании». По этому закону был установлен переходный период до 2010 г., позволяющий производителям товаров и услуг самим разработать федеральные общеобязательные технические правила в своей сфере деятельности. Если они этого не сделали, то тогда может возникнуть серьезный правовой вакуум из-за неясности того, какие технические правила применяются производителями, и вызвать приостановку их деятельности.

Государство по закону имеет право вмешаться в такую ситуацию и наказать их за бездеятельность. 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, в частности Российской Федерации, в этой области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лебедева М.Ю., Маслаков В.П., Пиджаков А.Ю. *Институциональные аспекты регулирования рыночных отношений в авиакомпаниях России*: монография. Киров: МЦНИП, 2013.
2. Лебедева М.Ю. Правовые проблемы инвестиционной политики в области транспортной инфраструктуры // *Юридическая мысль*. 2006. № 4(35). С. 64-68.
3. Лебедева М.Ю. Проблемы применения Закона «О концессионных соглашениях» в аэропортах Российской Федерации // *Транспортное право*. 2006. № 3.
4. Маслаков В.П. *Методы совершенствования системы управления авиатранспортного предприятия гражданской авиации*: автореф. дисс. ... д-ра техн. наук. СПб.: Академия ГА, 2004.
5. Маслаков В.П. *Механизм государственного регулирования естественной монополии аэропортов РФ*: тезисы доклада. СПб.: Академия ГА, 1995.

LEGAL STATUS AND MANAGEMENT OF AIRPORTS IN THE COUNTRIES - MEMBERS OF ICAO

Lebedeva M.Ju.

The article deals with the legal status of airports and air traffic control, role and legal status of ICAO documents, the necessity of inculcation of ICAO standards in airports and airfields operations. Concession agreements at airports.

Keywords: airports, legal nature, concession, legal status, property.

REFERENCES

1. Lebedeva M.Yu., Maslakov V.P., Pidzhakov A.Yu. *Institutsional'nye aspekty regulirovaniya rynochnykh ot-noshenii v aviakompaniyakh Rossii*: monografiya. Kirov: MTSNIP. 2013.
2. Lebedeva M.Yu. Pravovye problemy investitsionnoy politiki v oblasti transportnoy infrastruktury. *Yuridicheskaya mysl'*. 2006. № 4 (35). Pp. 64-68.
3. Lebedeva M.Yu. Problemy primeneniya Zakona «O koncessionnykh soglashenijah» v ajeroportah Rossijskoj Federacii. *Transportnoe pravo*. 2006. № 3.
4. Maslakov V.P. *Metody sovershenstvovaniya sistemy upravleniya aviatransportnogo predpriyatiya grazhdanskoi aviatsii*: avtoref. diss. ... d-ra tekhn. nauk. SPb.: Akademiya GA. 2004.
5. Maslakov V.P. *Mekhanizm gosudarstvennogo regulirovaniya estestvennoi monopolii aeroportov RF*: tezisy doklada. SPb.: Akademiya GA. 1995.

Сведения об авторе

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

УДК [341.226+347.82] (075)

СООТНОШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ЧИКАГСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1944 г. И ПЕКИНСКОЙ КОНВЕНЦИИ 2010 г. В ОБЛАСТИ НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Р. ЛУЛИ

В статье рассматривается вопрос, касающийся международно-правовой проблемы применения вооруженных сил для противодействия угрозам, исходящим от ненадлежащего использования гражданских воздушных судов, в частности, применение гражданских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов на территории государств (события 11 сентября 2001 г. в США). Доказывается необходимость принятия универсальных международно-правовых норм, регламентирующих действия государств по предотвращению и пресечению актов ненадлежащего использования гражданских воздушных судов.

Ключевые слова: гражданская авиация, противоправная деятельность, терроризм, применение силы (оружия), режим воздушного пространства, универсальные нормы международного права.

7 декабря 2014 г. исполнилось ровно 70 лет со дня подписания в Чикаго (США) основополагающего документа в области международного воздушного права – Конвенции о международной гражданской авиации (далее – Чикагская конвенция 1944 г.) [11], заменившей Конвенцию о регулировании воздушной навигации [7]. Многие юристы-международники называют Чикагскую конвенцию 1944 г. «кодексом международного воздушного права». По мнению бывшего Президента Совета Международной организации гражданской авиации (далее – ИКАО) доктора Ассада Котайта, Чикагская конвенция 1944 г. «это гибкий документ, который удовлетворяет весь спектр подходов к регламентации деятельности международной гражданской авиации» [12].

Составители Чикагской конвенции 1944 г. сумели аккумулировать в нее передовые правовые положения о регулировании деятельности международной гражданской авиации во всем мире, как считалось, «отныне и навсегда». В настоящее время к Чикагской конвенции 1944 г. присоединились 197 государств.

Несмотря на столь восторженную оценку данной Конвенции, ее содержание и применение постоянно изучаются учеными-правоведами многих государств на протяжении 70 лет, и многие их них считают, что Конвенция имеет недостатки. Так, например, Ю.Н. Малеев утверждает, что в основном это касается «сужения» предмета регулирования Конвенции вопросами деятельности только гражданской авиации (при интенсивной деятельности в воздушном пространстве государственной авиации, полетов космических аппаратов, баллистических и других ракет, шаров-зондов и т.п.) [3].

В частности, к тем положениям, вызывающим противоречивые мнения, относится содержание ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г. «Ненадлежащее использование гражданской авиации». Эта статья устанавливает, что «Каждое государство соглашается не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции».

Хотя данная статья не содержит перечня деяний, которые следует квалифицировать как акты ненадлежащего использования гражданской авиации, к ним принято относить: воздушное пиратство, шпионаж, перевозку грузов, изъятых из гражданского оборота (оружие, наркотические или психотропные вещества и др.).

Террористические атаки на США 11 сентября 2001 г. открыли новую страницу в «книге мировых злодеяний» – использование гражданских пассажирских воздушных судов в качестве оружия для уничтожения людей и объектов [5]. Это послужило причиной для разработки под эгидой ИКАО проектов новых международных договоров. 10 сентября 2010 г. в Пекине (КНР)

были приняты Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (далее – Пекинская конвенция 2010 г.) [14] и Протокол, дополняющий Конвенцию о борьбе с незаконным захватом воздушных судов (Пекинский протокол 2010 г.). Данные правовые документы еще не вступили в силу, но под ними было сразу же поставлено 20 подписей и их количество увеличивается. Процесс ратификации данных документов идет надежными темпами.

Пекинская конвенция 2010 г. расширяет перечень деяний, относящихся к ненадлежащему использованию гражданской авиации, указывая таким образом на важность правовых положений ст. 4 Чикагской конвенции 1944 г. Так, в п. 1 ст. 1 Пекинской Конвенции 2010 г., в частности, установлено, что «любое лицо совершает преступление, если это лицо незаконно и преднамеренно:

f) использует воздушное судно, находящееся в эксплуатации, с целью причинить смерть, серьезное увечье или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

g) высвобождает или выбрасывает с борта воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; или

h) использует против воздушного судна или на борту воздушного судна, находящегося в эксплуатации, любое оружие БХЯ или взрывчатые, радиоактивные или аналогичные вещества таким способом, который причиняет или может причинить смерть, серьезное телесное повреждение или значительный ущерб имуществу или окружающей среде; и

i) выполняет перевозку, совершает действия, приводящие к перевозке, или способствует перевозке на борту воздушного судна:

- какого-либо взрывчатого вещества или радиоактивного материала, зная, что они предназначены для причинения или создания угрозы причинения, с условием или без такового, как это предусмотрено национальным законодательством, смерти или серьезного телесного повреждения, или ущерба с целью запугать население, или вынудить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие, или воздержаться от него; или

- любого оружия БХЯ, сознавая, что оно является оружием БХЯ, как определено в ст. 2; или

- любого исходного материала, специального расщепляющегося материала либо оборудования или материала, специально предназначенных или подготовленных для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала, сознавая, что они предназначены для использования в деятельности, связанной с ядерными взрывными устройствами, или в другой ядерной деятельности, не охватываемой гарантиями в соответствии с соглашением о гарантиях с Международным агентством по атомной энергии; или

- любого оборудования, материалов или программного обеспечения либо соответствующей технологии, которые вносят существенный вклад в проектирование, производство или доставку оружия БХЯ, без законного разрешения и с намерением использовать их для такой цели.

Деяния, перечисленные в п. 1(i) Пекинской конвенции 2010 г., и такие деяния, как воздушное пиратство, шпионаж, перевозка наемников, оружия, наркотических средств и т.п. на борту гражданских воздушных судов, не представляют непосредственной опасности для жизни людей и угрозы для объектов на земле и поэтому не требуют применения государством чрезвычайных мер (оружия и боевой техники). К таким противоправным деяниям применимы положения ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г., Приложения 2 к этой Конвенции и руководства ИКАО, касающиеся перехвата гражданских воздушных судов. То есть государство, режим воздушного пространства которого нарушается гражданским воздушным судном, не должно обязательно остаться беспомощным. Принцип суверенитета над воздушным пространством дает ему право действовать для того, чтобы остановить вторжение.

Государства могут применять силу против гражданских воздушных судов, действующих незаконно, при условии, что такие действия не угрожают безопасности этого судна. Поэтому

государства должны воздерживаться от применения оружия, чтобы уничтожить иностранное гражданское воздушное судно-нарушитель, но они могут на законных основаниях применять любые другие меры, направленные на прекращение нарушений, угрожающих безопасности государства. Принудительные меры могут включать перехват гражданских воздушных судов самолетами-истребителями, требовать прекращения полета и посадки на своей территории и даже открывать предупредительный огонь, когда воздушное судно отказывается выполнять указанные требования.

Государство должно осуществлять эти действия, избегая угрозы безопасности пассажиров гражданского воздушного судна. Согласно специальным рекомендациям Совета ИКАО, перехват гражданских воздушных судов осуществляется в качестве последнего средства, и должно быть ограничено идентификацией воздушного судна и предоставлением навигационного руководства, необходимого для обеспечения безопасности полета [11]. Таким образом, ИКАО призывает государства стандартизировать свои процедуры перехвата гражданских воздушных судов в целях обеспечения их безопасности.

Из смысла ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. можно предположить, что гражданское воздушное судно пользуется защитой до тех пор, пока оно действует в соответствии с целями гражданского воздушного транспорта.

Однако после 11 сентября 2001 г. для международного сообщества возникает вопрос: может ли принцип защиты гражданских воздушных судов оставаться абсолютным?

Расширяя список ненадлежащего использования гражданских воздушных судов деяниями, перечисленными в п. 1 (f, g, h) ст. 1 Пекинской конвенции 2010 г., мировое сообщество без сомнения признает возможность совершения подобных террористических актов, последствия которых даже трудно представить. Самые приблизительные расчеты показывают, что в результате указанных актов могут погибнуть от десятков до сотен тысяч человек. При этом нельзя не учитывать ужасающие размеры возможных экологических катастроф, которые неизбежно возникнут в результате таких террористических актов [1]. Исходя из положений Пекинской конвенции 2010 г., видно, что воздушные суда могут стать оружием массового уничтожения и способствовать развитию интернационального гипертерроризма. Поэтому возникает закономерный вопрос, может ли государство уничтожать пассажирские гражданские воздушные суда, преднамеренно используемые для целей, очевидно несовместимых с задачами гражданской авиации и представляющих очевидную угрозу жизни людей и объектам на земле. Такие ситуации предлагают чрезвычайный выбор между жизнью невинных пассажиров и возможным огромным ущербом вследствие наступления, например, экологической катастрофы, как было упомянуто выше. Действующее международное право ограничивает (но не запрещает) применение вооруженной силы против гражданских воздушных судов. Этот принцип, хотя и ограничивает осуществление суверенитета в воздушном пространстве государства, однако защищает пассажиров гражданского воздушного судна, являющегося оружием, используемым террористами. По-видимому, теперь государства могут расценивать воздушную террористическую атаку как основание для действий, предусмотренных Уставом ООН и прежде всего ст. 51 – «право на самооборону». Такая возможность предусмотрена и в ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г. Данная статья всего лишь ограничивает, но не запрещает применения оружия. Она гласит: «Договаривающиеся государства признают, что каждое государство должно воздержаться от применения оружия против гражданских воздушных судов в полете, и что в случае перехвата, жизни людей на борту и безопасность воздушных судов не должны ставиться под угрозу» [10]. Слово «воздерживаться», по моему мнению, означает, что государства должны проявлять выдержку и терпение. Однако когда воздушное судно ставит под угрозу суверенитет государства над своим воздушным пространством, соответствующее государство может принять ряд принудительных мер, чтобы остановить нарушение, угрожающее жизни людей и безопасности объектов на его территории.

«Генеральная Ассамблея ООН решительно осуждает эти террористические акты как противоречащие основополагающим принципам гуманности, нормам поведения общества и как нарушение международного права; заявляет, что такие акты использования гражданских воздушных судов в качестве оружия уничтожения противоречат букве и духу Конвенции о международной гражданской авиации, и что такие акты и другие террористические акты с участием гражданской авиации, либо объектов гражданской авиации, составляют грубые нарушения норм международного права» [13].

Признавая терроризм как угрозу международному миру и безопасности в своих резолюциях 1368 и 1373, Совет Безопасности ООН официально признал право государств прибегнуть к самообороне в ответ на террористические акты [16; 17]. Из этого следует, что если воздушное судно используется в целях, противоречащих целям гражданской авиации, таких как терроризм, государство вправе применить вооруженные силы.

Самооборона предусматривает военный ответ на нападение, но она должна оставаться исключительным вариантом. Только реальное нападение может оправдать такое действие, как самооборона.

В случае террористического захвата гражданского самолета с целью уничтожить промышленный объект, содержащий опасные вещества, власти Франции могут приказать пилотам своих истребителей сбить самолет. Они принимают такое решение в целях защиты людей, за безопасность которых отвечают французские власти. Здесь появляется необходимость вооруженной защиты ввиду неизбежности и неотвратимости опасности, угрожающей стране. Террористическая угроза наступает, как только Правительство Франции считает воздушное судно импровизированным оружием, используемым с целью вызвать смерть или причинить значительный имущественный вред [9]. Это может относиться к коммерческой авиации, авиации общего назначения, управляемым и неуправляемым летательным аппаратам и тем более к беспилотникам.

Большинство теоретиков права выступают за ограничительное применение вооруженной силы: меры самообороны должны только остановить атаку и восстановить порядок, как он прежде существовал [15]. Поэтому действие государства должно ограничиться тем, что является необходимым для отражения нападения. Государство также должно придерживаться определенной соразмерности предпринятых мер. В ряде решений Международный Суд ООН подтвердил принцип, согласно которому самооборона подвергается двойственным условиям необходимости и соразмерности [15]. В случае угона самолета террористами правительство может приказать его уничтожить только с момента, когда лица, принимающие решение, с уверенностью пришли к выводу, что воздушное судно находится на грани совершения враждебного акта.

Например, если после предупредительных выстрелов, гражданское воздушное судно не реагирует на требования французских властей, Премьер-министр Франции, который отвечает за противовоздушную оборону, может приказать сбить его [10]. Согласно инструкции, действующей во Франции, уничтожение воздушного судна, представляющего собой серьезную угрозу, лежит в правовых рамках самообороны.

Согласно положениям Федерального закона Российской Федерации «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. в случае, «если воздушное судно не реагирует на радиокоманды наземных пунктов управления прекратить нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации и (или) на радиокоманды и визуальные сигналы поднятых на его перехват летательных аппаратов Вооруженных Сил Российской Федерации либо отказывается подчиниться радиокомандам и визуальным сигналам без объяснения причин, Вооруженные Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна путем принуждения его к посадке. Если воздушное судно не подчиняется требованиям о посадке, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, оружие и боевая техника применяются для пресечения полета указанного воздушного судна путем его уничтожения» [8].

Тем не менее не все государства рассматривают применение силы в целях самообороны таким же образом. Германия дистанцировалась от других государств в этом вопросе, отвергая любое возможное уничтожение гражданского воздушного судна. 15 февраля 2006 г. Конституционный суд ФРГ постановил, что «сбить самолет, когда лица, не участвующие в совершении преступления находятся на борту, означало бы относиться к пассажирам и членам экипажа взятых в заложники, как к неодушевленным объектам и отчуждать жертвам неотъемлемые права, принадлежащие любому человеку. Давая приказ убивать их для того, чтобы спасти другие жизни, означало бы лишение прав последних. Ст. 1.1 Конституции ФРГ, которая гарантирует защиту человеческого достоинства, делает немыслимым намерение убивать людей в отчаянном положении на основе установленного законом разрешения» [6].

Французские, российские и немецкие примеры иллюстрируют дилемму, с которой сталкиваются правительства. Поскольку в подобных случаях воздушное судно является одновременно транспортным средством и импровизированным оружием, его уничтожение становится сложным выбором. Должна ли защита основных интересов государства, которым угрожает угнанный террористами самолет, иметь приоритет над сохранением жизней пассажиров?

Безопасность воздушного транспорта остается главным приоритетом мирового авиационного сообщества. Однако современные угрозы, связанные с воздушным терроризмом, заставляют скорректировать вопросы абсолютной неприкосновенности гражданской авиации. Действительно, жизнь пассажиров, взятых в заложники всегда должна иметь приоритет. Однако когда явные факты позволяют государству определить с уверенностью, что использование самолета террористами приведет к многочисленным человеческим жертвам, защита гражданских воздушных судов, закрепленная в ст. 3 bis Чикагской конвенции 1944 г., не может применяться. С данного момента правовой статус воздушного судна изменяется из средства транспортировки в оружие массового поражения, как это установлено в ст. 1 Пекинской конвенции 2010 г. Этот сдвиг служит основанием для того, чтобы государства могли прибегнуть к применению вооруженной силы в соответствии со ст. 51 Устава ООН.

В то же время «жизни людей не могут зависеть от субъективных воззрений лидеров различных стран на защиту суверенитета над воздушным пространством своих государств, а мировое сообщество в целом просто обязано определить в универсальных нормах международного права, кто и на каких основаниях может, а в некоторых случаях обязан отдать распоряжение о применении оружия против воздушных судов-нарушителей национального законодательства или международных договоров» [4, с. 123].

К сожалению, пока не существует международно-правовых норм, устанавливающих основания для применения государствами силы (оружия) в отношении, например, воздушных судов, используемых в качестве оружия для уничтожения людей и объектов, а также регламентирующих процедуры, которыми должны руководствоваться государства в целях предупреждения и пресечения преступлений, совершаемых посредством и против гражданских воздушных судов, находящихся в полете. Даже Пекинская конвенция 2010 г. устанавливает лишь порядок деятельности государств, направленный в основном на неизбежное и суровое уголовное наказание лиц, совершивших или пытавшихся совершить (или организовать совершение) преступление (включая террористический акт) против безопасности международной гражданской авиации. Иными словами, рассмотренная Конвенция начинает действовать после совершения преступления или попытки его совершения.

Согласно Лабордэ Ж.Н. и Тресо А. только «прочные юридические рамки позволяют гарантировать, что террористы никогда не будут иметь безопасного неба... для совершения террористических актов» [2]. С такой позицией нельзя не согласиться.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Абашидзе А.Х., Солнцев А.М., Травников А.И.** Укрепление международного сотрудничества в сфере борьбы с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации // *Противодействие терроризму. Проблемы XXI - Counter-Terrorism*. 2011. № 1. С. 55-57.
2. **Лабордэ Ж.П., Тресо А.** Сотрудничество – важный аспект эффективной борьбы с терроризмом // *Журнал ИКАО*. 2006. № 1. С. 24-25.
3. **Малеев Ю.Н.** Воздушное пространство: основные конфликтные позиции государств / *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ*. М.: МГИМО-Университет, 2007. Т. 5. С. 120-137.
4. **Травников А.И.** Правовой режим воздушного пространства. Аэронавигация и безопасность: монография. М., 2014. С. 71, 123.
5. **Травников А.И.** Международно-правовые проблемы борьбы с воздушным терроризмом // *Закон и право*. 2011. № 5. С. 104-107.
6. **Anne S. Millet-Devalle.** "Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux" [Laws on air safety and terrorism: Chronicles of international facts], *Revue générale de droit international public* 110, № 3 (2006): 689.
7. **Giannini A.** *Convenzione di parigi per il regolamento della navigazione aerea*. Roma, 1925. P. 73.
8. *О противодействии терроризму*: Федеральный закон от 06.03.2006 г. №35-ФЗ в действующей редакции.
9. *Civil Aviation Code of France*, Art. L. 131-1.
10. Decree no. 75-930 (La Republique de France), 10 October 1975.
11. **Doc 7300/9.** Чикагская конвенция о международной гражданской авиации. Чикаго, 7 декабря 1944 г.
12. **Doc 9644.** Доклад Всемирной авиатранспортной конференции по регулированию международного воздушного транспорта: сегодня и в будущем. Монреаль: ИКАО, 1994.
13. **Doc 9848, VII-1. A33-1.** Declaration on Misuse of Civil Aircraft as Weapons of Destruction and Other Terrorist Acts Involving Civil Aviation, ICAO Assembly Resolutions.
14. **Doc 9960.** Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation, signed at Beijing on 10 September 2010.
15. ICJ decision, 27 June 1986, sec. 194; and ICJ decision, 6 November 2003, Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Reports 2003, General Cause Book no. 90.
16. Security Council Resolution 1368, 12 September 2001, S/RES/1368 (2001).
17. Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan), S/RES/1373 (2001).

CORRELATION OF THE CHICAGO CONVENTION OF 1944 AND THE PEKING CONVENTION OF 2010 IN THE FIELD OF THE MISUSE OF CIVIL AIRCRAFT

Luli R.

The article considers the issue concerning the international legal problem of using armed forces to counter the threats posed by the misuse of civil aircraft, in particular, the use of civil aircraft as a weapon to kill people and destroy objects on the territory of States (the events of 11th September 2001 in the USA). It proves the need for universal international legal norms regulating the actions of States to prevent and suppress acts of the misuse of civil aircraft.

Keywords: civil aviation, illegal activity, terrorism, the use of force, regime of airspace, the universal norms of international law.

REFERENCES

1. **Abashidze A.Kh., Solntsev A.M., Travnikov A.I.** Ukreplenie mezhdunarodnogo sotrudnichestva v sfere bor'by s nezakonnymi aktami v otnoshenii mezhdunarodnoj grazhdanskoy aviatsii. *Protivodeistvie ter-rorizmu. Problemy XXI*. 2011. № 1. Pp. 55-57. (In Russian).
2. **Laborde Zh.P., Tresso A.** Sotrudnichestvo – vazhnyj aspekt jeffektivnoj bor'by s terrorizmom. *Zhurnal IKAO*. 2006. № 1. Pp. 24-25. (In Russian).
3. **Maleev Yu.N.** Vozdushnoe prostranstvo: osnovnye konfliktnye pozitsii gosudarstv. *Prostranstvo i vremya v mirovoi politike i mezhdunarodnykh ot-nosheniyakh: materialy 4 Konventa RAMI*. M.: MGIMO. 2007. Vol. 5. Pp. 120-137. (In Russian).
4. **Travnikov A.I.** *Pravovoi rezhim vozdushnogo prostranstva. Aeronavigatsiya i bezopasnost'*: monografiya. M. 2014. Pp. 71, 123. (In Russian).
5. **Travnikov A.I.** Mezhdunarodno-pravovye problemy bor'by s vozdushnym terrorizmom. *Zakon i pravo*. M. 2011. № 5. Pp. 104-107. (In Russian).
6. **Anne S. Millet-Devalle.** "Lois sur la sécurité aérienne et terrorisme: Chroniques des faits internationaux"[Laws on air safety and terrorism: Chronicles of international facts], *Revue générale de droit international public* 110, № 3 (2006): 689.

7. **Giannini A.** Convenzione di parigi per il regolamento della navigazione aerea. Roma, 1925. P. 73.
8. *O protivodeistvii terrorizmu*: Federal'nyi zakon ot 06.03.2006 № 35. M. 2006. (In Russian).
9. *Civil Aviation Code of France*, Art. L. 131-1.
10. Decree no. 75-930 (La Republique de France), 10 October 1975.
11. **Doc 7300/9.** *Chikagskaya konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii*. Chicago 07.12.1944.
12. **Doc 9644.** *Doklad Vsemirnoi aviatransportnoi konferentsii po regulirovaniyu mezhdunarodnogo vozdušnogo transporta: segodnya i v budushchem*. Monreal. 1994.
13. **Doc 9848, VII-1. A33-1.** Declaration on Misuse of Civil Aircraft as Weapons of Destruction and Other Terrorist Acts Involving Civil Aviation, ICAO Assembly Resolutions.
14. **Doc 9960.** Convention on the suppression of unlawful acts relating to international civil aviation, signed at Beijing on 10 September 2010.
15. ICJ decision, 27 June 1986, sec. 194; and ICJ decision, 6 November 2003, Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Reports 2003, General Cause Book no. 90.
16. Security Council Resolution 1368, 12 September 2001, S/RES/1368 (2001).
17. Security Council Resolution 1373, 28 September 2001 (Afghanistan), S/RES/1373 (2001).

Сведения об авторе

Лули Редион, 1986 г.р., окончил Российский университет дружбы народов (2012), аспирант Российского университета дружбы народов, автор 10 научных работ, область научных интересов – правовой режим воздушного пространства, безопасность полетов.

УДК 347.8:347.453.1

К ВОПРОСУ О СТАВКАХ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ

В.В. МНИШКО

В статье рассматриваются проблемы определения ставок арендной платы за земельные участки, предоставленные для размещения аэродромов, вертодромов и посадочных площадок, аэропортов, объектов единой системы организации воздушного движения, анализируется ситуация с арендой земель для автомобильного и железнодорожного транспорта, и дается сравнение с воздушным транспортом. Кроме того, в статье изучена проблема перевода земель из категорий поселений в категорию транспорта, делается вывод о том, что ставки арендной платы для гражданской авиации носят дискриминационный характер и не соответствуют рекомендациям международной организации гражданской авиации (ИКАО) по их размеру. Даются соответствующие рекомендации.

Ключевые слова: единая система организации воздушного движения, регулярный воздушный транспорт, аэродромы, аэропорты, земли транспорта, арендная плата, постановления Правительства.

Казалось бы, определение арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности под объектами Единой системы организации воздушного движения (далее – ЕС ОрВД) и аэродромами, не столь значительное событие для гражданской авиации России на пути становления рыночной экономики, чем приватизация или банкротство. Однако выполнение Министерством экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 в части утверждения арендной платы за земельные участки возбудило Росавиацию, ассоциацию «Аэропорт», Международную ассоциацию руководителей авиапредприятий, ФГУП «Госкорпорация Ор ВД», ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево» и стало для этих организаций одним из важнейших событий на несколько последних лет. Проявленный интерес к указанной теме стал основанием для написания этой статьи.

Деятельность авиации строится на основе законов и нормативных положений, большинство из которых направлены на поддержание или повышение безопасности полетов. Сказанное имеет особое отношение к регулярному воздушному транспорту, на котором достигнуты уровни безопасности полетов, равные наземному общественному транспорту. Воздушный транспорт, в отличие от других видов транспорта, эксплуатирует свои транспортные средства в условиях, когда они не располагают «стоп краном». По этой причине безопасность полетов является неотъемлемым элементом деятельности авиации. В современных условиях безопасность полетов стоит дорого и ее надо покупать, это во многом объясняет поведение Росавиации и подведомственных ей предприятий (организаций), когда принимаются нормативные акты, ведущие к росту расходов на деятельность воздушного транспорта и (или) снижающих их финансовую устойчивость на рынке транспортных услуг. Одну из таких тем автор предлагает в настоящей статье.

Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 22 и 65 Земельного кодекса Российской Федерации приняло постановление от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582).

Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 поручило п. 2 Минэкономразвития России по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующих отраслях экономики, в течение одного года утвердить ставки арендной платы или методические указания по её расчету, касающиеся, в том числе аэропортов, вертодромов и площадок, аэродромов, объектов единой системы организации воздушного движения. При этом установлено, что до утверждения Минэкономразвития России ставок арендной платы

либо методических указаний по ее расчету арендная плата определяется в размере 1,5% от кадастровой стоимости, как для земельного участка ограниченного в обороте.

Что мы имели в это время.

Согласно Земельному кодексу РФ землями транспорта признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта.

Земельный кодекс РФ, регулируя отношения прав на землю, установил особый порядок, когда земельные участки ограничиваются в обороте. Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки для нужд организаций транспорта, в том числе вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения (ст. 27 ЗК РФ). Таким образом, воздушный транспорт функционирует в условиях единой транспортной системы России.

В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) объект недвижимости – это прежде всего земельный участок...

До 01.01.2006 г. имел силу Закон Российской Федерации от 11.10.1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», в ст. 12 которого от уплаты земельного налога полностью освобождались земли, занятые аэропортами, аэродромами гражданской авиации, сооружениями и объектами ЕС ОрВД. Также льгота предоставлялась п. 3 ст. 395 части второй налогового кодекса РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ до внесения изменения в Налоговый кодекс РФ 21.11.2004 г. № 141-ФЗ. Инфраструктура воздушного транспорта льготу утратила, а автомобильных дорог сохранила.

Налоговый кодекс РФ установил для объектов гражданской авиации ставку по земельным участкам не менее 1,5% их кадастровой стоимости. Размер налоговой ставки перенесен на ставку арендной платы до утверждения Минэкономразвития России специальной ставки либо методических указаний по её расчету.

Федеральная служба земельного кадастра России приказом от 20.03.2003 г. № П/49 в целях реализации постановления Правительства РФ от 28.08.1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 08 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель», утвердила Методику государственной кадастровой оценки земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности и земель иного специального назначения.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации приказом от 04 декабря 2006 г. № 396 утвердило ставки арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации.

Министерство транспорта Российской Федерации приказом от 26 апреля 2010 г. № 105 определило ставку арендной платы за пользование земельными участками, предоставляемыми в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги» в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в размере 0,01% от кадастровой стоимости земельного участка.

Арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, должна определяться исходя из следующих основных принципов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582:

- принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которым отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций,

осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке;

- принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя;

- принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;

- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которыми размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 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 размер земельного налога, а так же защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога;

- принцип запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которым порядок расчета размера арендной платы за земельные участки, отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех же видов деятельности и представляемые по одним и тем же основаниям, не должен различаться (абзац введен постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 697).

В послании Президента России Федеральному Собранию РФ от 26.04.2007 г. было отмечено, что «в стране за 15 лет более чем в 3 раза сократилось число аэропортов. Нужно принять безотлагательные меры по улучшению в этой области». Во время заседания президиума Государственного совета по вопросам развития транспортной инфраструктуры страны, которое состоялось 13.11.2007 г. в г. Красноярске, Президент России усилил свою оценку состояния инфраструктуры воздушного транспорта: «Износ основных фондов аэропортовой сети приблизился к критической отметке в 80 процентов». Никогда в новой истории России никакой вид транспорта не нес потери инфраструктуры в таком объеме. Правительство РФ начало субсидировать деятельность воздушного транспорта. Председатель Правительства Российской Федерации (протокол от 07.07.2010 г. № ВП-П9-37пр «О строительстве и реконструкции аэропортов» п. 12) указал Минэкономразвития России, Минтрансу России, Минфину России, Росимуществу проработать вопрос о предоставлении льгот по налогам на землю и федеральное имущество аэродромной инфраструктуры и представить предложения в Правительство РФ.

Примечание автора: в силу действия раздела 2.1 Государственной программы приватизации (указ Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284 – п. 2.1.20) аэродромы федерального значения и объекты ЕС ОрВД являются имуществом, запрещенным к приватизации. Значит не налог, а арендная плата за землю.

Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации С.Б. Иванов на совещании «О мерах по снижению стоимости авиаперевозок на внутренних рейсах» 09.02.2011 г. № СИ-П9-5пр поручил Минэкономразвития России в срок до 01.04.2011 г. обеспечить утверждение ставок арендной платы за земли, занятые аэродромной инфраструктурой, а так же объектами ЕС ОрВД.

Простая на первый взгляд задача, поставленная перед Минэкономразвития России п. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582, требовала в течение 1 года утвердить ставки арендной платы или методические указания по ее расчету в отношении земельных участков, которые предоставлены (заняты) для размещения аэродромов, вертодромов и посадочных площадок, аэропортов, объектов ЕС ОрВД. По мнению автора, эта задача не решена до настоящего времени. В процессе ее решения роль Росавиации в конечном результате стала одной из главных.

В числе подведомственных Росавиации предприятий имеются ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (далее – ФГУП «АГА»), ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»,

ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» и несколько ФКП, объединяющих аэропорты местных авиаперевозок. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2008 г. № 340-р и п. 6 протокола совещания у первого заместителя Председателя Правительства от 19 декабря 2007 г. №СИ-П9-14 ФГУП «АГА» является стратегическим предприятием и единым балансодержателем федерального имущества 52 аэродромов федерального значения, расположенных во всех федеральных округах России. ФГУП «АГА» представил расчет арендной платы для аэропортов Внуково, Геленджик и Сочи по ставке 1,5% от кадастровой стоимости в отношении земельных участков, ограниченных в обороте. Только по этим 3 аэропортам в год требовалось платить дополнительно, то есть увеличить расходы на деятельность в размере 1186 млн. руб.

Учитывая возникающие риски эффективной деятельности подведомственных предприятий, Росавиация обратилась 03 марта 2010 г. № АН1.14-727 к Министру экономического развития РФ с просьбой учесть возникающие издержки и в возможно короткие сроки разработать методические указания по расчету арендной платы для земельных участков, занятых аэродромами, аэропортами и объектами ОрВД в размере 0,01% от кадастровой стоимости. Росавиация исходила из того, что Минтранс России готовил приказ по ставкам арендной платы за пользование земельными участками, предоставляемыми государственной компанией «Российские автомобильные дороги». Земли под автодорогами, так же как и под инфраструктурой воздушного транспорта – земли транспорта. Практически соблюдаются все принципы, утвержденные Правительством Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582.

Ответ Минэкономразвития в Росавиацию поступил быстро – 19 марта 2010 г. № У082-ИМ/Д 23, не опровергая значительный рост расходов аэродромов, авиакомпаний и операторов аэропортов. Сообщалось, что предложение Росавиации о возможности утверждения временных ставок арендной платы за вышеуказанные земельные участки в размере 0,01% от их кадастровой стоимости не может быть учтено ввиду отсутствия финансово-экономического обоснования к данному предложению. Было указано, что с учетом информации, предоставленной Росавиацией, Минэкономразвития России считает приоритетной задачу по разработке приказа об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, представленных для размещения аэродромов, вертодромов и посадочных площадок, объектов ОрВД. Было предложено представить в Минэкономразвития России информацию следующего содержания:

- 1) перечень всех земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, на которых расположены аэродромы, вертодромы и посадочные площадки, аэропорты, объекты ОрВД, систематизировав указанную информацию по территориальному признаку;
- 2) кадастровую стоимость указанных земельных участков, а также арендные платежи за их использование за последние три года, с указанием видов деятельности, осуществляемых на таких земельных участках;
- 3) сведения о пассажиропотоке и грузопотоке соответствующих аэропортов;
- 4) информацию о тарифном регулировании деятельности аэропортов, вертодромов и посадочных площадок аэропортов, объектов ОрВД. (Примечание автора: или ты аэропорт и можешь обслуживать авиаперевозки по расписанию, или посадочная площадка, предназначенная только для нерегулярных перевозок);
- 5) зарубежный опыт установления платы за земельные участки, предоставляемые для упомянутых видов деятельности.

Росавиация, в пределах своей компетенции, подготовила запрошенную информацию и в форме финансово-экономического обоснования к своему предложению от 03 марта 2010 г. № АН1.14-727 «Об определении арендной платы за земли, занятые аэродромами и объектами ОрВД» представила обоснование в электронном виде и почтой в Минэкономразвития России – 31 мая 2010 г. № КМ1.14-1596.

Далее обратились к вопросу кадастровой стоимости земель. Очень противоречивая информация поступала от подведомственных предприятий. Особенно это касалось земель с неразграниченной собственностью. Например, Департамент государственной собственности Ханты-

Мансийского автономного округа направил ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» дополнительное соглашение к договору аренды земельного участка под объектами управления воздушным движением (далее – УВД), поменяв размер с 1,9 млн. руб. в 2007 г. (за 0,66 га) до 12,5 млн. руб. в 2009 г. Процентная ставка была увеличена с 1,5% до 3%. В результате плата за земельный участок увеличилась с 25 тыс. руб. до 255 тыс. руб. в год, то есть рост в 10 раз.

По оперативной информации с мест за земли воздушного транспорта в 2009 г. надо было платить 80 тыс. руб. за 1 га, при 0,5 тыс. руб. у автомобильных дорог и 0,035 тыс. руб. у железных дорог за тот же 1 га.

Согласившись с таким положением, ставки сборов за взлет-посадку требовалось увеличить почти на 20%, так же как и услуги ЕС ОрВД. В конечном итоге это рост тарифов за обслуживание в аэропортах, рост стоимости авиабилетов, с одной стороны, падение платежеспособного спроса (рынка) авиаперевозок, конкурентоспособности аэропортов и воздушного транспорта, с другой. При такой разнице в цене земель транспорта для различных видов транспорта, говорить о его поддержке и здоровой конкуренции можно, как говорят, закрыв слух.

Дальше становилось еще интереснее.

Как уже упоминалось, в целях реализации постановления Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель» и в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными постановлением Правительства РФ от 08 апреля 2000 г. №316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель», Федеральная служба земельного кадастра России приказом от 20 марта 2003 г. № П/49 утвердила методику государственной кадастровой оценки земель промышленности иного специального назначения (далее – Методика). Данный документ в государственной регистрации не нуждался (письмо Минюста России от 08 апреля 2003 г. № 07-ЮД).

Согласно п. 1.3.3 Методики земельные участки транспорта составляют земельные участки, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и(или) эксплуатации объектов автомобильного, морского, внутреннего водного, железнодорожного, воздушного и иных видов транспорта. Методика установила понятия земельных участков автомобильного, железнодорожного, воздушного и других видов транспорта так, как это уже было установлено ст. 90 Земельного кодекса РФ.

Особенно привлек внимание п. 2 Методики, в котором установлена группировка различных видов использования земель промышленности и иного специального назначения. В зависимости от применяемых методических подходов **к определению кадастровой стоимости** земельных участков **виды использования земель**, указанных в п. 1.3 Методики, объединяются в следующие группы.

Первая группа включает в себя:

- земельные участки для размещения наземных объектов космической инфраструктуры, включая...
- **земельные участки, предоставленные для размещения аэропортов, аэродромов, аэровокзалов, взлетно-посадочных полос, других наземных объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта...**

Четвертая группа включает в себя:

- земельные участки для размещения железнодорожных путей;
- земельные участки для размещения автомобильных дорог, их конструктивных элементов, дорожных сооружений и земельные участки для установления полос отвода автомобильных дорог;
- земельные участки искусственно созданных внутренних водных путей;
- земельные участки береговой полосы;
- земельные участки для размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов.

Пятая группа включает в себя:

- земельные участки для размещения железнодорожных вокзалов, железнодорожных станций и других объектов железнодорожного транспорта;
- земельные участки для размещения автовокзалов и автостанций, других объектов автомо-

бильного транспорта и дорожного хозяйства;

- земельные участки морских и речных портов, причалов, пристаней гидротехнических сооружений, других объектов морского, внутреннего водного транспорта;

- земельные участки для размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта.

Кадастровая стоимость земельных участков, отнесенных к первой группе, согласно Методике, устанавливается равной их рыночной стоимости. Это то предпочтение, которое имеет инфраструктура воздушного транспорта по сравнению с другими видами.

Рыночная стоимость указанных земельных участков (включая участки под объектами инфраструктуры воздушного транспорта) определяется в соответствии с методическими рекомендациями по определению рыночной стоимости земельных участков, утвержденными распоряжением Минимущества России от 06.03.2002 г. № 568-р (далее – Методические рекомендации). Методические рекомендации признаны не нуждающимися в государственной регистрации согласно письму Минюста России от 15.04.2002 г. № 07/3593-ЮД.

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финансовый университет) утвердил 07.09.2010 г. отчет о научно-исследовательской работе по теме: «Разработка и утверждение Национальным советом по оценочной деятельности «Методических рекомендаций по оценке рыночной стоимости объектов федерального имущества и величины арендной платы за их использование» (далее – Отчет).

В главе 3 Отчета – «Основные подходы и методы оценки имущественного комплекса аэропорта (аэродрома)» п. 3.1.5 (Оценка рыночной стоимости земельных участков аэропортов) установлено:

- в том случае, **если земельный участок комплекса аэропорта относится к земельным участкам, выведенным из хозяйственного оборота, то рыночная стоимость совокупности прав на данный земельный участок принимается равной нулю.**

Правительство Российской Федерации утвердило 16.07.2009 г. № 82 правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации (далее – Правила).

Согласно п. 3 Правил **«Арендная плата определяется на основании кадастровой стоимости земельного участка».**

Таким образом, кадастровая стоимость устанавливается равной её рыночной стоимости. **Земельный участок комплекса аэропорта (аэродрома) относится к земельным участкам 1 группы кадастровой оценки, выведенных из хозяйственного оборота, а значит их рыночная стоимость равна кадастровой стоимости равной нулю.** А ноль, он и есть ноль, на чтобы его не предлагали множить!

Однако договор аренды признается законодательством как возмездный, то есть что-то стоит. Это может быть и один рубль, чтобы не нарушать законодательство. Но на это нужна воля, которая устраивает Росавиацию, но не другие федеральные органы исполнительной власти. Так вышло на практике.

Об этом свидетельствует весь ход исполнения п. 2 постановления Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 по утверждению в течение 1 года ставки арендной платы при аренде земельных участков, находящийся в собственности Российской Федерации. Росавиация после отказа Минэкономразвития России принять предложение по размеру ставки 0,01 от кадастровой стоимости стала предлагать ставки, равные установленным для объекта железнодорожного транспорта с 60% надбавкой инфляционного удорожания.

Минэкономразвития России 05.03.2011 г. № 4058-ИМ/Д23 представило на согласование проект приказа «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения аэропортов и аэродромов» (далее – Проект приказа). Проект приказа был представлен как выполнение протокола совещания у заместителя Председателя правительства Российской

Федерации С.Б. Иванова от 09.02.2011 г. № СИ-П9-5пр п. 2. В Минэкономразвития России 25.05.2011 г. № 26-ИМ состоялось совещание по вопросу согласования Проекта приказа. Совещание приняло решение доработать Проект приказа.

Росавиация 27.06.2011 г. № АН1.14-2297 в соответствии с п. 8 протокола совещания от 25.05.2011 г. № 26-ИМ представила в Минэкономразвития России предложение по классификации аэропортов.

Минэкономразвития России 28.07.2011 г. № 15944-ИМ/Д23 направило в Минфин России, Минтранс России и Росимущество доработанный по итогам совещания от 25.05.2011 г. № 26-ИМ протокол приказа.

Росавиация 11.08.2011 г. № 5.14-2330 сообщила в Минтранс России, что предложенный 28.07.2011 г. № 15944-ИМ/Д23 Проект приказа не может быть согласован по приведенным в письме признакам:

- начиная с письма от 03.03.2010 г. № АН1.14-727 и до настоящего времени, Росавиация придерживалась основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной собственности, и политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, и не имеет оснований менять свое отношение к рассматриваемому вопросу;

- по просьбе Минэкономразвития России Росавиация разработала и представила финансово-экономическое обоснование своих предложений. Предложения Минэкономразвития России сопровождалась только пояснительной запиской, что было не достаточным для принятия предложений, поскольку аргументация Росавиации никогда не опровергалась, а наоборот использовалась Минэкономразвития России.

Впоследствии **Проект приказа** не менялся и **был утвержден Минэкономразвития России приказом от 26.10.2011 г. № 597**. Росавиация предлагала для аэропортов 1 группы ставку 0,088 руб./м², в приказе ставка утверждена в размере 2,1 руб./м².

Так скучно, хотя нельзя признать безрезультатно, в течение многих месяцев решался вопрос установления ставки арендной платы за земли, находящиеся в федеральной собственности, ФГУП и ФКП воздушного транспорта. Но этот вопрос терял смысл, если бы не решались другие задачи нормализации земельных отношений.

Согласно земельному законодательству необходимо было:

- переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды;

- перевести земельные участки из иных категорий земель в земли транспорта.

Перевод земель поселений в земли иных категорий (независимо от их форм собственности) осуществляется органами государственной власти субъектов РФ. Для перевода земель из категорий поселений в категорию транспорта, необходимо подать ходатайство в органы государственной власти, утвердившие проект черты поселения, об изменении данной черты поселения. Согласно поступавшим от подведомственных организаций сведениям стало ясно, что при обращении в соответствующие органы государственной власти на местах предприятия воздушного транспорта получают отказ в переводе земель поселений в категорию земель транспорта. Изучение таких случаев показало, что в некоторых городах отсутствует зонирование территорий. В других требуется пересмотр Генеральных планов, что требует времени и финансовых затрат без источников покрытия. Это позволило прийти к выводу, что задача нормализации земельных отношений – это задача нормализации «двустороннего движения». В этом случае положительный результат возможен тогда, когда в этом движении заинтересованы все участники. Вот и не было бы случая, когда за 400 га земли предприятия воздушного транспорта в г. Магнитогорске и г. Иркутске должны платить в год за аренду участка равной площадью 500 тыс. руб. и 75 млн. руб. соответственно. Эти проблемы были актуальны и при решении задач установления арендной платы при аренде земельных участков организациями воздушного транспорта. В Московской области предприятия транспорта арендуют земельный участок по цене в зависимости от вида транспорта. Земельный участок может быть предоставлен в аренду по цене 2,1 руб. за 1м²

или 0,088 руб. за 1 м², а может быть 0,0091 руб. за 1 м². Почувствуйте разницу!

Министерство юстиции возвратило приказ Минэкономразвития от 26.10.2011 г. № 597 без государственной регистрации. Это приветствуется общественными организациями, предприятиями отрасли и Росавиацией.

Заместитель Министра транспорта В.М. Окулов (19.01.2012 г. № ВО-01) провел совещание относительно ставок арендной платы за земельные участки, предоставленные для размещения аэропортов, аэродромов. Росавиация на этом совещании заявила, что утвержденные приказом Минэкономразвития России ставки арендной платы носят дискриминационный характер и не соответствуют рекомендациям международной организации гражданской авиации (ИКАО) по их размеру. Было предложено приравнять ставки для инфраструктуры воздушного транспорта к утвержденным ставкам для железнодорожного транспорта. Совещание в Минтрансе России поручило Росавиации создать рабочую группу по подготовке предложений, которые ранее были поручены Минэкономразвития России.

Не давая оценку действиям Министра России, Росавиация (18.01.2012 г. № АН1.14-64) представила в Минтранс России соответствующий проект приказа с размером ставки арендной платы 0,006 руб./м² в год. Росавиация издала 26.01.2012 г. за № 21 приказ о создании рабочей группы по подготовке предложений в проекты приказов Минэкономразвития России. В последующем никаких замечаний по предложенной ставке арендной платы из расчета 0,006 руб./м² в год от Минтранса России не поступало. В Минтранс России Росавиация также представила предложения по ставке за земельные участки ЕС ОрВД, о чем было проинформировано Минэкономразвития России письмом (07.06.2012 г. № АН 1.14-1741).

Приказ Минэкономразвития России от 26.10.2011 г. № 597 был зарегистрирован в Минюсте РФ 17.02.2012 г. № 23246, приказ Минэкономразвития России от 06.02.2013 г. № 42 утвердил ставки для вертодромов, посадочных площадок и объектов ЕС ОрВД, значительно превысив предложенный Росавиацией размер. **Приказ от 26.10.2011 г. № 597, который не был зарегистрирован в декабре Минюстом России, был зарегистрирован без изменений и замечаний.**

Приказ Минэкономразвития России от 11.09.2014 г. № 564 установил ставки арендной платы для аэропортов и аэродромов для обслуживания чемпионата мира по футболу 2018 г., оставив ставку, утвержденную 26.10.2011 г. № 597, без изменения.

Аппарат Правительства Российской Федерации направил в Минэкономразвития России, Минтранс России, Минюст России письмо генерального директора ассоциации «Аэропорт» ГА по вопросу определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности РФ и предоставленные (занятые) для размещения аэродромов и аэропортов, с просьбой проинформировать ассоциацию «Аэропорт» ГА о результатах рассмотрения (27.03.2012 г. № П13-12977). До сих пор ассоциация «Аэропорт» ГА о результатах рассмотрения не проинформирована. Значит это не конец решения задачи.

Но может быть другой вариант решения задачи, если условия будут следующие:

- федеральные, региональные и муниципальные органы наделены значительными полномочиями по распределению земельных участков, установлению их стоимости при аренде и продаже, утверждению правил землепользования;
- органы государственной власти и местного самоуправления одновременно выступают как собственники земли и, следовательно, являются участниками гражданского оборота, с одной стороны, и выполняют публично-правовые функции по осуществлению властных управленческих полномочий в соответствии с конституционным и административным законодательством;
- для различных заинтересованных лиц желателен противоположный результат от установления земельных отношений по землям воздушного транспорта, сильно может меняться стоимость земельных участков.

Таким образом, публичные земельные собственники, являясь участниками рынка, обладают возможностью также воздействовать на этот рынок административными методами, опосредованно влиять на конкурентоспособность воздушного транспорта по отношению к другим видам транспорта

единой транспортной системы России, что негативно повлияло на решение конкретной задачи.

Пока можно отметить, что происходящее как бы ухудшает условия работы воздушного транспорта, наращивая расходы авиаперевозчиков, увеличив плату федеральных предприятий за федеральную землю.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Гражданский кодекс РФ*. Часть 1: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ в действующей редакции от 06.04.2015 г.
2. *Земельный кодекс РФ*: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ в действующей редакции.
3. *Налоговый кодекс РФ*. Часть 2: Федеральный закон от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ в действующей редакции.
4. *Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации*: постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582.
5. *О государственной кадастровой оценке земель*: постановление Правительства РФ от 28.08.1999 г. № 945.
6. *Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предназначенных для размещения объектов инфраструктуры федерального значения, которые предназначены для подготовки и проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, и финансирование строительства которых предусмотрено полностью за счет средств юридических лиц*: приказ Минэкономразвития России от 11.09.2014 г. № 564.
7. *Об утверждении Методики государственной кадастровой оценки земель промышленности и иного специального назначения*: приказ Федеральной службы земельного кадастра России от 20 марта 2003 г. № П/49.

ON RENTS

Mnishko V.V.

The article considers the problem of determining lease rates for land plots granted for aerodromes, heliports and landing-grounds, airports, objects, EU EO VD, analyzes the situation with the lease of lands for road and rail transport and a comparison with air travel is given. In addition, the problem of transfer of land from the categories of settlements into the category of transport is examined, it is concluded that rents for civil aviation are discriminatory and do not comply with the recommendations of the International organization of civil aviation (ICAO) according to their size. Appropriate recommendations are given.

Keywords: a unified system of the air traffic management, regular air transport, airports, aerodromes, transport land, rents, decision of the Government.

REFERENCES

1. *Grazhdanskij kodeks RF. Chast' 1*: Federal'nyi zakon ot 30 nojabrja 1994 g. №51-FZ v dejstvujushhej redakcii ot 06.04.2015 g. (In Russian).
2. *Zemel'nyj kodeks RF*: Federal'nyi zakon ot 25 oktjabrja 2001 g. № 136-FZ v dejstvujushhej redakcii. (In Russian).
3. *Nalogovyj kodeks RF. Chast' 2*: Federal'nyi zakon ot 05.08.2000 g. № 117-FZ v dejstvujushhej redakcii. (In Russian).
4. *Ob osnovnyh principah opredelenija arendnoj platy pri arende zemel'nyhuchastkov, nahodjashhihsja v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti, i o Pravilah opredelenija razmera arendnoj platy, a takzhe porjadka, uslovij i rokov vnesenija arendnoj platy za zemli, nahodjashhiesja v sobstvennosti Rossijskoj Federacii*: postanovlenie Pravitel'sta RF ot 16.07.2009 № 582. (In Russian).
5. *O gosudarstvennoj kadastrovoj ocenke zemel'*: postanovlenie Pravitel'sta RF ot 28.08.1999 g. № 945. (In Russian).
6. *Ob utverzhdenii stavok arendnoj platy v otnoshenii zemel'nyh uchastkov, nahodjashhihsja v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti i prednaznachennyh dlja razmeshhenija ob#ektov infrastruktury federal'nogo znachenija, kotorye prednaznacheny dlja podgotovki i provedenija v Rossijskoj Federacii chempionata mira po futbolu FIFA 2018 goda, Kubka konfederacij FIFA 2017 goda i finansirovanie stroitel'stva kotoryh predusmotreno polnost'ju za schet sredstv juridicheskich lic*: prikaz Minjekonomrazvitija Rossii ot 11.09.2014 g. №564. (In Russian).
7. *Ob utverzhdenii Metodiki gosudarstvennoj kadastrovoj ocenki zemel' promyshlennosti i inogo special'nogo naznachenija*: prikaz Federal'noj sluzhby zemel'nogo kadastra Rossii ot 20 marta 2003 g. №P/49. (In Russian).

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 12 научных работ, область научных интересов – государственное управление в ГА, воздушное право.

УДК 347:656

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОГО СЕКТОРА ВЕНГРИИ

В.В. МОСАШВИЛИ

В работе рассмотрены актуальные и важные вопросы в области государственного регулирования транспортного сектора Венгрии. Представлена сложившаяся в стране ситуация в области железнодорожного, речного и воздушного транспорта, а также предпринимаемые руководством Венгрии шаги по дальнейшему развитию транспортной системы. Проведен анализ нормативной правовой базы Венгрии в области государственного регулирования всего комплекса транспортных услуг.

Ключевые слова: государственное регулирование, нормативная правовая база, Венгрия, транспорт, транспортные услуги, тарифы, авиаперевозчик.

Нормативная правовая база Венгрии в области государственного регулирования всего комплекса транспортных услуг в основных своих чертах гармонизирована с правовыми требованиями Европейского Союза, положениями ВТО и профильных международных организаций. В своей законотворческой деятельности, равно как и в правоприменительной практике, Венгрия учитывает все инициативы и рекомендации Евросоюза. Однако это не означает отсутствие определенных особенностей, присущих государственному регулированию транспортного сектора страны.

Одному из основополагающих документов в области международной гражданской авиации - Конвенции о международной гражданской авиации, более известной как Чикагская конвенция, 7 декабря 2014 г. исполнилось 70 лет. Это серьезный возраст для соглашения, участниками которого до сих пор остаются 190 стран мира. Изначально документ был подписан 7 декабря 1944 г. в г. Чикаго, штат Иллинойс, США 52-мя странами. Вступила же в силу Конвенция 4 апреля 1947 г. после ее ратификации 26-ю странами. Конвенция установила основные принципы работы международной авиации, в частности, правила полетов над территориями стран-участниц, принцип национальной принадлежности воздушного судна, облегчение международных полетов, международные стандарты и т.д. В общей сложности на сегодняшний день Конвенция редактировалась 8 раз, а именно в 1959, 1963, 1969, 1975, 1980, 1997, 2000 и 2006 гг.

Конвенция положила начало деятельности Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Стоит также отметить, что Международный день гражданской авиации, ежегодно отмечаемый 7 декабря, был установлен в 1996 г. Генеральной Ассамблеей ООН Резолюцией № A/RES/51/33 «О провозглашении 7 декабря Международным днём гражданской авиации» в честь учреждения ИКАО.

В свою очередь, Венгрия присоединилась к Чикагской конвенции 30 сентября 1969 г. Венгрия также ратифицировала Варшавскую конвенцию (конвенция для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок (Варшава, 12 октября 1929 г.)) и на сегодняшний день является участницей Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок 1999 г., которая заменяет весь пакет документов Варшавской конвенции.

В целом же нормативно-правовая база Венгрии в области государственного регулирования всего комплекса транспортных услуг в основных своих чертах гармонизирована с правовыми требованиями Европейского Союза, полноправным членом которого Венгрия является с 1 мая 2004 г., а также с положениями ВТО и профильных международных организаций. Стоит также отметить, что Венгрия в своей законотворческой деятельности, равно как и в правоприменительной практике, учитывает все инициативы и рекомендации ЕС. Однако это не означает отсутствие права страны на введение собственных норм, прошедших согласование в ЕС.

Отношения в рассматриваемой сфере определяются главным образом положениями Гражданского кодекса и других профильных нормативно-правовых актов Венгрии. В частности, на

сегодняшний день основополагающими документами Венгрии в области регулирования железнодорожного транспорта являются Закон CLXXXIII от 2005 г. «О железнодорожном транспорте» и Закон XLI от 2012 г. «О пассажирских перевозках».

Необходимо отметить, что Венгрия располагает достаточно обширной транспортной сетью и, находясь в центре Европы, имеет ряд преимуществ по сравнению с остальными европейскими странами. Транспорт обеспечивает примерно 5% ВВП страны. В апреле 2012 г. в Венгрии был принят Закон CXIX, повлекший пересмотр норм регулирования пассажирских транспортных услуг, направленный на повышение их уровня.

Поддавляющая часть функций госрегулирования в транспортном секторе Венгрии относится в настоящее время к компетенции Министерства национальной экономики (ранее – Министерство экономики и транспорта BP). Под контролем данного министерства с 1 января 2007 г. правительством было сформировано Национальное транспортное управление (НТУ), основной задачей которого является осуществление государственной политики в области регулирования автомобильного, железнодорожного, водного и воздушного транспорта. Фактически оно заменило ряд ранее действовавших самостоятельных организаций – Главную инспекцию по транспорту, Центральную инспекцию транспорта и Управление гражданской авиации. Позже, 1 июля 2007 г., Управление военной авиации и Венгерское управление по железнодорожному транспорту также были интегрированы в НТУ. Таким образом, данное управление на сегодняшний день является центральным самостоятельным госорганом со своим бюджетом, осуществляющим государственное регулирование не только автомобильного, воздушного, железнодорожного и водного транспорта, но также гражданской и военной авиации.

После концентрации всей власти в сфере транспорта в руках одного госуправления в 2008 г. началась масштабная реструктуризация компании «Венгерские государственные железные дороги» (MAV). В результате этого MAV был разделен на три независимые организации: по пассажирским перевозкам (MAV-Start), собственника парка локомотивов (MAV-Trakció) и по техническому обслуживанию подвижного состава (MAV-Gépészeti). При этом наиболее прибыльный сектор грузовых перевозок компании MAV (MAV-Cargo) был продан компаниям RailCargoAustria и GySev – небольшая Австро-Венгерская транспортная компания, которая вскоре после приобретения MAV-Cargo увеличила свою прибыль в два раза.

В 2010 г. сразу после выборов венгерское Правительство попыталось объединить все ранее разделенные компании MAV, а также региональные автобусные компании и компанию Будапешт-транспорт (BKV), создав единую национальную холдинговую транспортную компанию. Однако в начале 2012 г. в результате противодействия со стороны BKV и региональных автобусных компаний Правительству Венгрии пришлось отказаться от этой идеи, что привело к отставке 30 апреля 2012 г. генерального директора и президента MAV – Ференца Сарваша. При этом Правительством все же было принято решение о слиянии хотя бы компаний MAV-Trakció и MAV-Gépészeti с компанией MAV-Start, в результате чего вся деятельность в сфере пассажирских железнодорожных перевозок была сконцентрирована «под одной крышей». В то же время для проведения дальнейших реформ генеральный директор GySev Илона Давида была назначена на пост генерального директора MAV. Изначально предполагалось, что еще два топ-менеджера компании GySev станут соответственно генеральным директором MAV-Start и руководителем департамента инфраструктуры MAV, однако это предложение было отклонено австрийскими акционерами компании GySev.

Одним из наиболее резонансных решений НТУ за последнее время стали опубликованные в феврале 2012 г. два новых постановления (№ 010/Du/2012 и № 011/DU/2012), которые ввели жесткие ограничения на навигацию по р. Дунай. В частности, они ограничили количество барж, допустимых к буксировке по р. Дунай на север от г. Будапешт, до четырех и на юг по течению от г. Будапешт – до шести. До этого допускалось буксировать до 9 барж. Кроме указанных ограничений данные постановления ввели еще ряд ограничений, создавших дополнительные проблемы для речных операторов. При этом оба постановления были опубликованы без предварительного уведомле-

ния и вступили в силу практически сразу – 1 марта 2012 г. Это вызвало серьезные негативные последствия, связанные с потерей мощностей более чем на 40%, а также могут негативно повлиять на объем выбросов в атмосферу. Предполагается, что поставка сырья для основных отраслей промышленности Венгрии станет менее надежной и более дорогостоящей, что в свою очередь вызовет снижение конкурентоспособности основных отраслей промышленности Венгрии, таких как производство стали, удобрений, бумаги, а также во многих сегментах агропромышленного комплекса. Как следствие, это поставит под угрозу экономический рост во всех регионах на протяжении р. Дунай, что, в конечном счете, может привести к сокращению тысяч рабочих мест.

Достаточно сложной продолжает оставаться обстановка вокруг венгерской авиакомпании «Malev». Эта компания до 2007 г. принадлежала венгерскому государству. В 2007 г. 99,95% ее акций приобрело совместное российско-венгерское предприятие «Эйрбридж». В 2008 г. собственниками «Эйрбридж» стали отечественный «Внешэкономбанк» (49% акций) и венгерское физическое лицо (51% акций). Расходы ВЭБ по финансированию авиакомпании составили около 200 млн. евро. В феврале 2010 г. общее собрание акционеров компании приняло решение о дополнительной эмиссии акций и передаче их венгерскому государству в лице Национального агентства Венгрии по управлению недвижимостью. В результате доля венгерского государства в «Малев» опять стала решающей (94,5%), тогда как доля ВЭБ снизилась до 5,5%. Оставшаяся задолженность венгерской стороны перед ВЭБ на сумму более 112 млн. евро до сих пор не погашена, а венгерская национальная авиакомпания 3 февраля 2012 г. объявила о прекращении своей деятельности из-за финансовых проблем. Соответствующий пресс-релиз в этот же день был размещен на сайте перевозчика. Несмотря на заявление Премьер-министра Венгрии В. Орбана о возможном возобновлении деятельности национального авиаперевозчика, возрождение «Malev» на сегодняшний день маловероятно. Долгое время оставался нерешенным вопрос о назначении национального перевозчика со стороны Венгрии в соответствии с действующим Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Венгерской Республики о воздушном сообщении, подписанным в г. Москва 20 декабря 2002 г. (далее – СВС).

Данное Соглашение определяет права на полёты, устанавливает «договорные линии», которые каждое государство разрешает эксплуатировать авиапредприятию, назначенному другим государством, и перечень коммерческих прав («свобод воздуха») на осуществление перевозок по этим линиям. Кроме прочего, СВС также содержит ряд условий, соблюдение которых необходимо для начала эксплуатации договорных линий назначенным авиапредприятием. В частности, в п. 4 ст. 4 СВС установлено, что «каждая Сторона имеет право отказать в предоставлении разрешения на эксплуатацию... или потребовать выполнения таких условий, которые она сочтет необходимыми при использовании назначенным авиапредприятием прав, указанных в ст. 3 настоящего Соглашения, в случае, если эта Сторона не имеет доказательств того, что преимущественное владение или действительный контроль над этим авиапредприятием принадлежат Стороне, назначившей это авиапредприятие, или гражданам ее государства».

После банкротства авиакомпании «Malev», которая была назначенным авиапредприятием от Венгрии на маршруте Москва – Будапешт, был поднят вопрос о необходимости назначения на данный маршрут авиакомпании со стороны Венгрии. До недавнего времени единственным авиаперевозчиком на маршруте Москва – Будапешт оставался «Аэрофлот». В настоящее время на российское направление назначен бюджетный авиаперевозчик «WizzAir». В этой связи необходимо отметить, что ст. 10 СВС определены основные принципы, регулирующие эксплуатацию договорных линий. В частности, «назначенным авиапредприятиям Сторон предоставляются справедливые и равные условия эксплуатации договорных линий по установленным маршрутам между соответствующими территориями государств Сторон». Кроме того, «при эксплуатации договорных линий назначенные авиапредприятия одной Стороны должны принимать во внимание интересы назначенных авиапредприятий другой Стороны, с тем чтобы не нанести неоправданного ущерба перевозкам этих авиапредприятий, эксплуатирующих авиалинию по этому же маршруту или его части».

Данная статья СВС также предусматривает паритет в выполнении рейсов: «обе Стороны способствуют тому, чтобы назначенные ими авиапредприятия, заинтересованные в выполнении полетов по установленному маршруту, достигли договоренности относительно программ полетов по этому маршруту» (п. 5 ст. 10 СВС). Однако в этом же пункте предусмотрена возможность подачи заявки на дополнительные рейсы назначенными авиапредприятиями для утверждения авиационным властям Сторон.

Отдельного внимания заслуживает вопрос регулирования тарифов назначенных авиапредприятий. Ст. 12 СВС предусмотрено, что «тарифы, взимаемые назначенными авиапредприятиями одной Стороны за перевозку пассажиров, багажа и грузов на территорию или с территории государства другой Стороны, должны устанавливаться на разумном уровне с учетом всех соответствующих факторов, включая интересы потребителей, эксплуатационные расходы, разумную прибыль, характеристику авиалинии, комиссионные ставки и тарифы других авиапредприятий, а также другие коммерческие условия на рынке транспортных услуг». Кроме того, «тарифы по возможности согласовываются между назначенными авиапредприятиями Сторон».

В соответствии с ст. 17 СВС, «для обеспечения конструктивного сотрудничества по всем вопросам, относящимся к выполнению настоящего СВС и Приложения к нему, между авиационными властями Сторон могут периодически проводиться консультации». Ст. 20 СВС указано, что «консультации между авиационными властями Сторон по вопросам внесения изменений в настоящее Соглашение должны быть начаты в течение 60 дней с даты получения одной из Сторон запроса другой Стороны об их проведении, если только авиационные власти Сторон не достигнут другой договоренности... Изменения, вносимые в Соглашение, вступают в силу на тридцатый день с даты последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для их вступления». Кроме того, любые поправки к рассматриваемому СВС должны быть зарегистрированы в Международной организации гражданской авиации (ст. 22 СВС).

В случае принятия решения о прекращении действия СВС применяются условия ст. 23 СВС: «настоящее Соглашение заключается на неопределенный срок и будет действовать до истечения 12 месяцев с даты получения одной Стороной от другой Стороны письменного уведомления о решении прекратить его действие. Такое уведомление должно быть одновременно направлено в Международную организацию гражданской авиации. При отсутствии подтверждения о получении уведомления другой Стороной считается, что оно получено через 14 дней с даты получения этого уведомления Международной организацией гражданской авиации».

Что же касается авиакомпании «WizzAir», то она была зарегистрирована в 2003 г. во главе с Джозефом Варади (Jozsef Varadi) – главным исполнительным директором компании. Первый рейс состоялся 19 мая 2004 г. из города Катовице. В настоящее время авиакомпания «WizzAir» располагает 16 рабочими базами, перелеты из которых совершаются более чем в 250 городов мира. Флот «WizzAir» состоит из 39 самолетов Airbus A320 со средним сроком службы менее 3 лет.

Сеть маршрутов авиакомпании постоянно расширяется, и «WizzAir» стремится поддерживать самый низкий уровень цен в регионе. За 2012 г. авиакомпания перевезла порядка 12 млн. пасс. Группа «WizzAir» включает в себя 2 действующие компании: «WizzAir Венгрия» и «WizzAir Украина». В настоящее время в компании «WizzAir» работает около 1500 сотрудников.

По информации, полученной в результате переговоров с исполнительным директором авиакомпании «WizzAir» г-ном Й. Варади, венгерская сторона стремится получить разрешение на осуществление рейсов на территорию России, помимо уже действующего рейса Будапешт-Москва. Руководство «WizzAir» заверило, что авиакомпания готова соблюдать все требования указанного соглашения, предъявляемые к назначенному авиапредприятию, действующее законодательство Российской Федерации, регулирующие прибытие, транзит, пребывание или отправление с территории России воздушных судов, совершающих международные полеты, либо

эксплуатацию и навигацию этих воздушных судов, а также законодательство, определяющее иммиграционные, паспортные, таможенные, валютные, санитарные и карантинные требования.

По той же информации, полученной от г-на Й. Варади, авиакомпания «WizzAir», принимая решение об открытии рейсов на территорию Российской Федерации, прежде всего исходила из опыта других низкобюджетных авиаперевозчиков мира, уже представленных на российском рынке («Norwegian», «Germanwings», «AirBaltic») или планирующих в ближайшее время осуществлять полеты по данному направлению («EasyJet»). Кроме того, по мнению руководства «WizzAir», открытие рейса по маршруту Москва-Будапешт способствует повышению качества оказываемых услуг на данном сегменте авиаперевозок.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мосашвили В.В. Порядок и условия международной воздушной перевозки багажа пассажира // *Юридический мир*. 2007. № 12. С. 19-23.
2. Мосашвили В.В. Правовые аспекты внедрения и использования электронного билета российскими авиаперевозчиками // *Юрист*. 2007. № 10. С. 2-4.
3. Мосашвили В.В. Разрешение споров, связанных с международными авиаперевозками пассажиров // *Международное публичное и частное право*. 2006. № 4. С. 23-26
4. Мосашвили В.В., Мелехин А.В. Порядок разрешения споров при международных авиаперевозках на территории Российской Федерации // *Транспортное право*. 2006. № 3. С. 4-6.
5. OPTEN Infomatikal Kft. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opten.hu/>.
6. Официальный сайт Торгового представительства Российской Федерации в Венгрии. [Электронный ресурс]. URL: <http://rustrade.hu/>.
7. Официальный журнал Европейского союза. [Электронный ресурс]. URL: http://europa.eu/index_en.htm.
8. Официальный сайт Европейского Союза. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/pci/pci_en.htm.
9. КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/>.

STATE ADMINISTRATION OF THE TRANSPORT SECTOR IN HUNGARY

Mosashvili V.V.

The article considers the urgent and important issues in the field of the state administration of the transport sector in Hungary. The conditions in the field of the railway, river and air transport systems of Hungary and the steps, taken by country's authorities for the further development of the transport system of Hungary are shown.

Keywords: state administration, regulatory legal base, Hungary, transport, transport services, tariffs, air carrier.

REFERENCES

1. Mosashvili V.V. Porjadok i uslovija mezhdunarodnoj vozdushnoj perevozki bagazha passazhira. *Yuridicheskii mir*. 2007. № 12. Pp. 19-23. (In Russian).
2. Mosashvili V.V. Pravovye aspekty vnedrenija i ispol'zovanija jelektronnogo bileta rossijskimi aviaperevozchikami. *Yurist*. 2007. № 10. Pp. 2-4. (In Russian).
3. Mosashvili V.V. Razreshenie sporov, svjazannyh s mezhdunarodnymi aviaperevozkami passazhirov. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*. 2006. № 4. Pp. 23-26. (In Russian).
4. Mosashvili V.V., Melehin A.V. Porjadok razreshenija sporov pri mezhdunarodnyh aviaperevozках na territorii Rossijskoj Federacii. *Transportnoe pravo*. 2006. № 3. Pp. 4-6. (In Russian).
5. OPTEN Infomatikal Kft. URL: <http://www.opten.hu/>.
6. Oficial'nyj sajт Torgovogo predstavitel'stva Rossijskoj Federacii v Vengrii. URL: <http://rustrade.hu/>.
7. Oficial'nyj zhurnal Evropejskogo sojuza. URL: http://europa.eu/index_en.htm.
8. Oficial'nyj sajт Evropejskogo Sojuza. URL: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/pci/pci_en.htm.
9. Konsul'tantPljus. URL: <http://www.consultant.ru/>. (In Russian).

Сведения об авторе

Мосашвили Вахтанг Вячеславович, 1983 г.р., окончил Российский государственный гуманитарный университет (2005), кандидат юридических наук, юрист Торгового представительства Российской Федерации в Венгрии, автор 7 научных работ, область научных интересов – международное, коммерческое, торговое и транспортное право.

УДК [341.226+347.82](075)

К 70-ЛЕТИЮ КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

А.В. НЕРАДЬКО

Статья посвящена предпосылкам разработки и принятия Чикагской конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. Дается оценка содержания Конвенции, показано ее место и значение в области международного воздушного права. Показано современное значение Чикагской конвенции для развития международной гражданской авиации.

Ключевые слова: международное воздушное право, Конвенция, конференция, гражданская авиация.

2014 г. – год 70-летия со дня подписания основополагающего и важнейшего документа международного воздушного права – Конвенции о международной гражданской авиации. В сфере воздушных сообщений этот документ получил общепринятое и распространенное название Чикагская конвенция 1944 г. или просто Чикагская конвенция.

Ее принятие связывалось со стремлением к удовлетворению потребности мирового человеческого общества в организации упорядоченного движения людских и товарных потоков по воздуху и с учреждением в этих целях авторитетной и влиятельной организации, именуемой Международная организация гражданской авиации (ИКАО).

На деле Чикагская конвенция явилась документом уникальным по значимости своего содержания и четкости изложения положений.

Впечатляет факт продолжающейся до настоящего времени идейной и смысловой сохранности Конвенции. Безусловно, при этом не учитывается ряд принятых позже поправок административного характера, связанных с ростом численности присоединившихся государств и официальных рабочих языков ИКАО. Также в счет не идут две дополнительные статьи (это ст. 3бис и 83бис) по проблемам, появление которых невозможно было предвидеть на время подписания. Данные статьи носят разъяснительный характер и не меняют духа и направленности этого международного соглашения.

Отсчет времени работы над созданием Чикагской конвенции пошел, когда до окончания второй мировой войны оставалось еще шесть месяцев. Не дожидаясь дня победы, государства инициировали свои прерванные войной попытки создать систему международного правового регулирования аэронавигации с тем, чтобы «способствовать установлению и поддержанию дружбы и взаимопонимания между нациями и народами мира», как это затем было заявлено в преамбуле Чикагской конвенции.

Сама Конвенция создавалась не на пустом месте и не в правовом вакууме. Эффективность авиации как высокоомобильного транспортного средства усиления экономических, деловых и культурных связей между народами была определена уже в начале XX в.

Двадцатые-тридцатые годы прошлого века оставили о себе память как время активного начала пассажирских перевозок, бурного развития конструирования воздушных судов и стихийного роста рекордов на дальность, скорость и продолжительность полетов. Люди авиации были героями своей эпохи. Неуклонно усиливалась потребность в координировании и регулировании действий в сфере мировой авиации.

До начала войны в мировом авиационном сообществе был заключен ряд важных региональных международных соглашений и учрежден ряд международных организаций, подлежащих функционированию на постоянной основе.

В Европейском регионе крупным шагом явилось заключение Парижской конвенции 1919 г., на основе которой была создана Международная авиационная комиссия, сокращенно СИНА. Организация осуществляла арбитражные функции в отношении толкования Конвенции и разрабатывала международные аэронавигационные правила и процедуры. В 1925 г. в рамках СИНА был учрежден Международный технический комитет юристов – экспертов по воздушному праву (СИТЕЖА).

Деятельность комитета СИТЕЖА во многом способствовала разработке и подписанию в 1929 г. в Варшаве конвенции для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок. Варшавская конвенция 1929 г. на протяжении многих десятилетий служила основным международно-правовым документом, регулирующим международные воздушные перевозки и ответственность воздушного перевозчика.

На другом континенте Земли созванная в Лиме, Перу, Межамериканская конференция по техническим проблемам авиации учредила в 1927 г. свой крупный межрегиональный орган – Постоянную американскую авиационную комиссию (КАПА). КАПА занималась практически теми же вопросами, что и СИНА в Европе.

С вступлением государств во вторую мировую войну основные достигнутые авиационные соглашения распались, а международные авиационные организации прекратили существование, оставив после себя документы и накопленный опыт деятельности.

В начале 1944 г. в преддверии окончания войны состоялся ряд переговоров государств антигитлеровской коалиции в отношении общей стратегии развития мирового воздушного транспорта в мирное время, которые привели к общему решению о скорейшем проведении в США Международной конференции.

Такая Конференция по международному воздушному праву открылась в Чикаго 1 ноября 1944 г. и вошла в историю как Чикагская конференция.

Напряженная работа на протяжении последующих пяти недель в условиях острой борьбы мнений участников Конференции завершилась торжественным подписанием 7 декабря 1944 г. документа, поражающего специалистов нашего времени своей глубиной и совершенством.

28 месяцев спустя, 4 апреля 1947 г., на тридцатый день после сдачи на хранение 26-й ратификационной грамоты, Чикагская конвенция в соответствии с ее 91-й статьей вступила в силу.

К сожалению, один из главнейших членов антигитлеровской коалиции – Советский Союз, отклонил по политическим мотивам приглашение к участию в работе Чикагской конференции. Для принятия решения о присоединении к Чикагской конвенции советскому Правительству потребовалось двадцать три года. СССР стал участником Чикагской конвенции с 14 ноября 1970 г. Спустя еще 21 год Российская Федерация была признана правопреемником СССР в ИКАО с 1970 г.

К настоящему времени участниками Чикагской конвенции являются 191 государство мира. ИКАО признается одним из самых представительных специализированных учреждений ООН, что в немалой степени свидетельствует о совершенстве Чикагской конвенции и ее значимости для государств мира.

Деятельность ИКАО, осуществляющей на практике положения Чикагской конвенции, направлена на удовлетворение интересов государств независимо от уровня их политического, экономического и социального развития.

Государства-производители поддерживают стабильность и расширение сбыта авиатехники, приводя национальные технические требования в соответствие со стандартами ИКАО.

Государства-эксплуатанты стремятся к унификации в рамках ИКАО правил, процедур, нормативов и договоренностей, регулирующих международные воздушные сообщения, с учетом своих национальных интересов.

Развивающиеся страны используют потенциал и возможности ИКАО в становлении национальной гражданской авиации, формировании национальной инфраструктуры воздушных сообщений, обеспечении потребностей в квалифицированном авиаперсонале.

По своему содержанию Чикагская конвенция является основным источником международного воздушного права и уставным документом Международной организации гражданской авиации.

Назначение Конвенции изложено в ее преамбуле и заключается в том, чтобы международная гражданская авиация «могла развиваться безопасным и упорядоченным образом», и чтобы международные воздушные сообщения «могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично».

Это назначение раскрыто в 96 статьях, изложенных в 22 главах, объединенных в свою очередь в 4 частях Конвенции. Вместе с тем все имеющееся множество статей отвечает единому общему принципу обеспечения безопасного, регулярного, экономически целесообразного развития гражданской авиации, конструктивного сотрудничества объединяемых государств.

В основу принятого принципа положен ряд концептуальных ключевых положений (назовем их постулатами), закрепленных Конвенцией, и прежде всего осуществление развития международной гражданской авиации на основе обеспечения безопасности полетов при обладании каждым государством полного и исключительного суверенитета над своим воздушным пространством.

Положения Конвенции налагают на государства обязательства по совместному и координированному развитию мировых авиаперевозок и авиатрасс, сети международных аэропортов, средств аэронавигации и использования воздушного пространства, конструирования воздушных судов, подготовки авиационных кадров с непреложным соблюдением незыблемости постулата государственной суверенности.

При этом Конвенция возлагает на государство ответственность за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов и принятие обязательств в сотрудничестве по обеспечению максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур осуществления и обеспечения авиационных воздушных сообщений (ст. 12 и 37).

Данный постулат реализуется посредством применения государствами унифицированных международных стандартов, которые разрабатываются ИКАО на основе передового мирового опыта и размещаются в 19-и Приложениях к Чикагской конвенции. При этом разработка новых и развитие действующих стандартов является непрерывным процессом, связанным с неуклонным и быстрым ростом масштабов мировых воздушных сообщений.

С этим постулатом связано фундаментальное положение Конвенции (ст. 43) об учреждении Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Конвенция устанавливает цели и задачи ИКАО (ст. 44), которые заключаются «в разработке принципов и методов международной аэронавигации и содействии планированию и развитию воздушного транспорта».

Главенствующая роль ИКАО как единственно признанного форума в области международной гражданской авиации заключается в разработке и регулярном обновлении стандартов, оказании помощи государствам в их соблюдении посредством подготовки подробных инструкций и руководящих материалов, а также в предоставлении для этих целей технического и финансового содействия.

К категории ключевых положений следует также отнести принятие государством обязательств «не использовать гражданскую авиацию в каких-либо целях, несовместимых с целями настоящей Конвенции» (ст. 4). Данный постулат, в частности, был усилен в 1984 г. посредством включения в Конвенцию дополнительной Статьи 3bis.

Скорбные события последнего времени, имея в виду трагическую гибель 17 июля 2014 г. малайзийского лайнера Боинг 777, рейс МН17, над Украиной, обострили внимание к постулату, закрепленному Конвенцией в ст. 9.

Данная статья утверждает право государства по соображениям военной необходимости или общественной безопасности ограничить или запретить полеты воздушных судов других государств над определенными зонами своей территории.

Отход властей Украины от следования концептуальному положению Конвенции, относящемуся к смягчению реальных рисков для гражданской авиации и безопасности полетов в зонах военной деятельности или вооруженных конфликтов, привел к потере 286 человеческих жизней на борту малазийского самолета.

Неизбежным следствием такого отхода явились возникновение неправомерных трудностей в проведении расследования на месте авиационного происшествия.

Российская сторона, опираясь на положения Конвенции, выступает за принятие ИКАО надлежащих мер по повышению ответственности государства за обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов в своем национальном или делегированном воздушном пространстве над зонами военной деятельности.

В этих целях, помимо прочего, полагается необходимым разработать руководящие материалы, предусматривающие наделение ИКАО специальными полномочиями по оказанию содействия в проведении всесторонних, тщательных и независимых международных расследований авиационных происшествий в воздушных зонах вооруженных конфликтов.

В настоящее время Чикагская конвенция продолжает быть активно функционирующим действенным документом международного воздушного права. Ассамблея ИКАО проводит последовательную политику на сохранение неизменности Чикагской конвенции в существующем виде.

Отдельные предложения относительно необходимости пересмотра содержания Чикагской конвенции якобы ввиду наличия признаков проявления архаичности ее положений не находят поддержки в мировом авиационном сообществе.

Под эгидой ИКАО в развитие Конвенции разработано более двадцати крупных документов международного воздушного права, относящихся к сферам: борьбы с актами незаконного вмешательства на воздушном транспорте; регулирования ответственности перевозчика за вред, нанесенный пассажирам, багажу и грузу при авиаперевозках; защиты прав владельцев, кредиторов и лизингодателей дорогостоящего авиационного имущества; ответственности недисциплинированных авиапассажиров на борту воздушного судна.

Положения Чикагской конвенции являются фундаментом поддержания устойчивого развития международной авиатранспортной системы в условиях все возрастающей потребности мирового общества в предоставлении авиационных услуг.

По итогам 2013 г. услугами авиационного транспорта в мире воспользовались 3,1 млрд. пасс., т.е. условно почти 45% всего семимиллиардного населения Земли. При этом четыре пассажира из каждых десяти пользовались авиатранспортом как туристы.

Гражданская авиация, являясь неотъемлемым компонентом наиболее эффективно и динамично развивающейся отрасли мировой экономики – международного туризма, удовлетворяет сложившемуся среднегодовому росту мировых перевозок туристов порядка 3,3%. Темпы такого роста соответствуют достижению среднегодового объема перевозок туристов к 2021 г. до 1,6 млрд. чел.

В подобных условиях международное правовое регулирование функционирования гражданской авиации является объективной необходимостью. За все время 70-летнего действия Чикагская конвенция служила и продолжает служить мощным стимулом последовательного развития системы предоставления авиауслуг, создания авиационной техники для целей мировых сообщений, становления и совершенствования мировой системы аэронавигации.

И мы являемся свидетелями достигнутых впечатляющих результатов!

ЛИТЕРАТУРА

1. **Бордунов В.Д.** *Международное воздушное право: учеб. пособие.* М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; Научная книга, 2007. 464 с.
2. **Дос 7300/8.** *Конвенция о международной гражданской авиации.* 8-е изд. Монреаль: ИКАО, 2000. 51 с.

3. Малеев Ю.Н. Будущее Чикагской конвенции 1944 г. // *Международное право*. International Law. 2008. № 2(34). С. 22-41.

TO THE 70TH ANNIVERSARY OF THE CHICAGO CONVENTION ON INTERNATIONAL CIVIL AVIATION

Neradyiko A.V.

The article is devoted to the prerequisite for the development and adoption of the Chicago Convention on International Civil Aviation of 1944. There are given the appreciation of the contents of the convention, it is shown its place and importance in the field of international air law. There is shown the current importance of the Chicago Convention for the development of international civil aviation.

Keywords: international air law, convention, conference, civil aviation.

REFERENCES

1. **Bordunov V.D.** *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo*. M.: NOU VKSH «Aviabiznes»; Nauchnaja kniga. 2007. 464 p. (In Russian).
2. **Doc 7300/8.** *Konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii*. 8-e izd. Monreal': ICAO. 2000. 51 p.
3. **Maleev Yu.N.** Budushhee Chikagskoj konvencii 1944 g. *Mezhdunarodnoe pravo*. 2008. № 2 (34). Pp. 22-41. (In Russian).

Сведения об авторе

Нерадько Александр Васильевич, 1961 г.р., окончил МГТУ ГА (1984), руководитель Федерального агентства воздушного транспорта, действительный государственный советник Российской Федерации, автор более 40 научных работ, область научных интересов – проблемы управления безопасностью полетов, международное сотрудничество в сфере гражданской авиации.

УДК 347.82:656.7.022.3

К ПРОБЛЕМЕ ПРАВА НЕРЕГУЛЯРНЫХ ПОЛЁТОВ

А.Э. РАУ, И.Л. ДАНИЛЕВСКАЯ

На основе судебной практики рассмотрены проблемы разрешительного и уведомительного порядков использования воздушного пространства Российской Федерации и применения ст. 5 Чикагской конвенции.

Ключевые слова: использование воздушного пространства, международные полеты воздушных судов, план полёта, разрешение на использование воздушного пространства, нерегулярные полёты, Чикагская конвенция.

Россия является участником Конвенции о международной гражданской авиации (далее – Чикагская конвенция). Воздушный кодекс РФ определяет, что международные полеты осуществляются на основе международных договоров или разрешений, выдаваемых в порядке, установленном Правительством РФ. Общий порядок использования воздушного пространства установлен Федеральными правилами, утвержденными Правительством РФ (далее – ФП ИВП)¹. Однако воздушное законодательство не содержит норм по реализации положений ст. 5 («Право нерегулярных полетов») Чикагской конвенции. На практике это является одним из юридически значимых обстоятельств в процессе доказывания и формирования правовой позиции по делам, в том числе по конкретному делу, где авторами отстаивались законные интересы органов аэронавигационного обслуживания Российской Федерации.

Фабула дела заключается в следующем.

3 июля 2013 г. индивидуальный предприниматель К. подал план полёта на воздушное судно РА 27 с государственной принадлежностью США N40 SJ в некоммерческих целях по маршруту из Градец-Кралове, Чехия (ЛКНК), в Ригу, Латвия (EVRA), через Калининград. Отказ Росавиации и структурного подразделения ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» – Главного центра ЕС ОрВД РФ (далее – ГЦ ЕС ОрВД) в приёме плана полета К. посчитал незаконным и обратился в суд². Нарушение своих прав К. обосновал, в частности, ст. 5 Чикагской конвенции, допускающей полеты с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения. По мнению К., правила международного договора должны применяться напрямую, а согласно п. 120.1 ФП ИВП при выполнении международных полетов не требуется получение дополнительных разрешений.

В литературе выделяют несколько критериев правильного использования международно-правовых норм: а) верное понимание международных нормативных понятий и терминов; б) обоснованное «приложение» принципов международного регулирования к предметам национально-правового регулирования; в) строгое применение нормативных «связок», «ссылок», «отсылок» к национальным актам и действиям; г) сочетание международных и национальных норм для согласованного регулирования однородных или смежных отношений; д) соотношение между международными нормами по их юридической силе, времени и сферам действия.³

Как следует из материалов дела, план полета не был принят в соответствии с технологией диспетчера планирования воздушного движения (ПВД), разработанной в соответствии со ст. 79 Воздушного кодекса (ВК) РФ, разделом GEN 1.2 Сборника аэронавигационной информации (АИП) РФ и требованиями Росавиации. По утверждению К., указанные акты не могли ограни-

¹ Федеральные правила использования воздушного пространства РФ: утв. постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 // СЗ РФ. 2010. № 14. Ст. 1649.

² Арбитражный суд г. Москвы. Дело № А40-125585/2013.

³ Тихомиров Ю.А. Международно-правовые акты: природа и способы влияния // Журнал российского права. 2002. № 1.

чивать право международных полетов с некоммерческими целями, т.к. они не обладают общеобязательной юридической силой.

Суд установил, что согласно ФП ИВП руководящим органом ЕС ОрВД РФ является Росавиация, в связи с чем указания этого органа, изложенные в письме и телеграмме (переданных ГЦ ЕС ОрВД по сети СИТА и АФТН), для ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» являются обязательными.

По законодательству предоставление государственных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами⁴. Предоставление государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ осуществляется Росавиацией через подведомственную организацию – ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»⁵.

Подчеркнём, что п. 120 ФП ИВП, на который ссылался К., устанавливает, что разрешение на использование воздушного пространства РФ при выполнении международного полета выдается на основании представленного плана полета и одного из документов, указанных в данном пункте (например, международного договора, разрешения, выдаваемого Правительством РФ, на выполнение международных полетов воздушных судов иностранных государств, с которыми Россия не имеет дипломатических отношений и др.). При этом согласно п. 113 ФП ИВП разрешительным порядком использования воздушного пространства является такой порядок, при котором пользователи осуществляют свою деятельность на основании планов (расписаний, графиков) использования воздушного пространства при наличии соответствующего разрешения. Разделом АИП России GEN 1.2 предусматривалось наличие разрешения (согласования, подтверждения, одобрения) на заявленный вид полета.

В упомянутом деле нашла отражение правовая природа АИП России. Суд отметил, что АИП России не является нормативным правовым актом, ФП ИВП не содержат положений об обязательном опубликовании данных правил в АИП России, а Чикагская конвенция не обязывает страны-участницы официально публиковать акты воздушного законодательства в Сборнике аэронавигационной информации. Как отмечается в правовой литературе, АИП не может служить основанием для ограничения каких бы то ни было прав и свобод граждан; по своей правовой природе является подборкой материалов, необходимых для безопасности аэронавигации, и собственной юридической силой не обладает⁶.

Исходя из международных обязательств РФ, ещё 15.07.2008 г. Росаэронавигацией был издан приказ № 98 «О применении стандартов и рекомендаций ИКАО, касающихся аэронавигационного обслуживания». Приказом предписано при отсутствии в российских правовых и технических актах нормативов, соответствующих стандартам и рекомендациям ИКАО (которые по своему содержанию отвечают российской национальной практике в сфере аэронавигации), руководствоваться при подготовке предложений, связанных с разработкой проектов отраслевых актов, положениями стандартов и рекомендаций ИКАО, содержащихся в Приложениях к Чикагской конвенции и касающихся аэронавигационного обслуживания, если эти положения не внесены в Перечни различий между национальными российскими правилами и нормативами

⁴ Ст. 12 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

⁵ Административный регламент по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ: утв. приказом Министерства транспорта РФ от 09.07.2012 г. № 208 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 29.10.2012. № 44.

⁶ Уголовная ответственность за нарушение правил международных полетов (историко-правовой и доктринальный анализ) / отв. ред. С.С. Юрьев. М., 2006. С. 67-68. Министерством транспорта РФ 24.12.2012 г. утвержден Порядок ведения Сборника аэронавигационной информации РФ. Организация официального издания АИП России Росавиацией включает в себя: организацию предоставления аэронавигационных данных для внесения изменений в разделы АИП России; разработку, согласование и издание поправок (дополнений). АИП России публикуется в печатном виде, в электронном формате и размещается на официальном сайте Росавиации (п. 4, 13, 14 Порядка).

ИКАО⁷.

Важно, что судом было отмечено: «Порядок реализации положений ст. 5 Чикагской конвенции национальным воздушным законодательством РФ (ВК РФ, иными нормативными правовыми актами) не определен. Кроме того, по сложившейся практике всех государств-участников Чикагской конвенции, ст. 5 Конвенции применяется с учетом ст. 1 Конвенции о суверенитете каждого государства на его воздушное пространство. Таким образом, государство устанавливает собственный порядок осуществления международных полетов, что отражено в ст. 79 Воздушного кодекса РФ».

Интерпретация нормы ч. 1 ст. 5 Чикагской конвенции являлась предметом внимания правоведов. Как указывает Ю.Н. Малеев, «одни государства толковали его таким образом, что нерегулярный полет без коммерческих целей может выполняться по уведомлению, направляемому органом управления воздушным движением «выпускающего» государства (по заявке владельца воздушного судна) компетентному органу принимающего государства. Функции последнего в таком понимании сводились лишь к обслуживанию полета, то есть переносились целиком в аэронавигационную сферу. Другие государства, отстаивая принцип полного и исключительного суверенитета в пределах своей территории, исходили из того, что не только аэронавигационное обеспечение, но и само право (привилегия) на указанный полет должны основываться на разрешении».⁸

Как пишет А.И. Травников, сложился международный обычай, фактически отменяющий ст. 5 Чикагской конвенции; подавляющее большинство государств никогда не придерживались этой нормы, а установили разрешительный порядок для такой категории полетов⁹. Однако, по Ю.Н. Малееву, основная группа стран, придерживающихся разрешительного порядка, вообще никогда не отступала от него - ни до, ни после заключения Чикагской конвенции. Поэтому многие страны из числа тех, которые не соблюдают положения ст. 5, никакого нового обычая в этом плане не создавали¹⁰.

Изабелла Дидерикс-Фершор, крупный специалист по воздушному праву, ссылаясь на законодательство Евросоюза, отмечает, что в настоящее время в странах с развитыми рынками воздушного транспорта различия в правовом регулировании между осуществлением регулярных и нерегулярных полетов исчезают¹¹.

СССР, а затем Российская Федерация до 2010 г. придерживались только разрешительного порядка использования воздушного пространства. Правовое регулирование, основанное на нормах ВК РФ, оставляет возможность для субъективной интерпретации процедуры выдачи разрешения на использование воздушного пространства именно из-за отсутствия порядка выдачи разрешений.

Представляет интерес определение понятия «нерегулярные полеты» и его толкования, данного Советом ИКАО: «Данное положение означает, что обычно (generally) нерегулярные полеты могут выполняться без такого разрешения. Как правило (normally), никакого документа, разрешающего допуск, не требуется». Эти «оговорки» показали, что формально закрепленная в ст. 5 обязанность государств «мириться с нерегулярными полетами иностранных воздушных судов» на своей территории без получения предварительного разрешения фактически не действует в отношениях между значительным числом стран¹².

Практика большинства государств пошла по пути предоставления предварительного раз-

⁷ По имеющейся у авторов информации, до настоящего времени Перечни различий между национальными российскими правилами и нормативами ИКАО не составлены.

⁸ Малеев Ю.Н. Международное воздушное право. Вопросы теории и практики. М., 1986. С. 112-113.

⁹ Травников А.И. Международное аэронавигационное право. М., 2013. С. 33.

¹⁰ Малеев Ю.Н. Указ. соч. С. 117.

¹¹ Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 15-16.

¹² Малеев Ю.Н. Указ. соч. С. 115.

решения.¹³ «Видимо, пятую статью надо исключать из Чикагской конвенции», констатирует профессор Ю.Н. Малеев. По его мнению, ее мало кто соблюдает, и государства не возражают, когда «не пускают» по пятой статье, т.е. действует только разрешительный порядок¹⁴.

Анализ показал, что основанием для выполнения запрошенного вида полета служат полученное разрешение (его номер и дата) и представленный план полета в соответствии с процедурами, изложенными в разделах АИП России (т.е. план полета подается в ГЦ ЕС ОрВД только после получения пользователем номера и даты разрешения).

Ежегодно центрами ЕС ОрВД выдаются десятки тысяч разрешений на использование воздушного пространства. Например, в Ростовский ЗЦ ЕС ОрВД филиала «Аэронавигация Юга» ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» за 11 месяцев 2014 г. было подано 45 900 планов полётов воздушных судов (FPL – план, представленный пользователем). Вместе с тем за этот же период этим же центром было выдано 2 820 отказов в использовании воздушного пространства (REJ – сообщение, касающееся отказа в обработке FPL).

Арбитражный суд г. Москвы решением от 25 февраля 2014 г. отказал в удовлетворении требований К. о признании незаконным решения, принятого ГЦ ЕС ОрВД, об отказе в приёме плана полёта на воздушное судно¹⁵. Суд пришел к выводу, что доказательств нарушения ФП ИВП ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» не имеется. В апелляционном порядке решение не обжаловалось.

Однако отсутствие регламентации порядка выдачи данных разрешений актом Правительства РФ остается одной из причин различного толкования и понимания «разрешительного» и «уведомительного» порядков.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Воздушный кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ в действующей редакции.
2. *Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг*: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ.
3. *Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2010 г. № 138.
4. *Административный регламент по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации*: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 09 июля 2012 г. № 208.
5. *Порядок ведения Сборника аэронавигационной информации Российской Федерации*: утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 444.
6. **Дежкин В.Н.** *Правовое регулирование международных воздушных сообщений*. М.: Юридическая литература, 1987. 190 с.
7. **Малеев Ю.Н.** *Международное воздушное право. Вопросы теории и практики*. М.: Международные отношения, 1986. 240 с.
8. **Малеев Ю.Н.** Актуальные проблемы международного воздушного права / *Государство и авиация (правовые аспекты): сборник материалов* / под общ. ред. С.С. Юрьева. М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2010. С. 10.
9. **Тихомиров Ю.А.** Международно-правовые акты // *Журнал российского права*. 2002. № 1. С. 101-110.
10. **Травников А.И.** *Международное аэронавигационное право*. М.: Российский университет дружбы народов, 2013. 201 с.
11. *Уголовная ответственность за нарушение правил международных полётов (историко-правовой и док-*

¹³ Дежкин В.Н. *Правовое регулирование международных воздушных сообщений*. М., 1987. С. 65.

¹⁴ Малеев Ю.Н. Актуальные проблемы международного воздушного права / *Государство и авиация (правовые аспекты): сборник материалов* / под общ. ред. С.С. Юрьева. М., 2010. С. 12-13.

¹⁵ Суд также установил, что К. были допущены нарушения обязательных требований, связанных с процедурой подачи пользователем плана полета. Так, по итогам расшифровки кодов плана полета, поданного К., суд сделал вывод, что в нарушение положений ст. 65 АПК РФ не было предоставлено доказательств о том, что воздушное судно, обозначенное в плане полета, находится в собственности или иных законных основаниях у К., а он сам является зарегистрированным в установленном порядке пользователем.

триальный анализ) / отв. ред. С.С. Юрьев. М.: Форум, 2006. 400 с.

12. Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. - Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 429.

THE PROBLEM OF THE RIGHT OF IRREGULAR FLIGHTS

Rau A.E., Danilevskaya I.L.

The article considers the problems of permit and notify regimes of airspace use of the Russian Federation on the basis of jurisprudence, and application of Art. 5 of the Chicago convention.

Keywords: airspace use, international flights of aircraft, flight plan, permit for airspace use, non-scheduled flights, Chicago convention.

REFERENCES

1. *Vozdushnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii*: Federal'nyj zakon ot 19.03.1997 g. № 60-FZ v dejstvujushhej redakcii. (In Russian).
2. *Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug*: Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 g. № 210-FZ. (In Russian).
3. *Federal'nye pravila ispol'zovaniya vozdushnogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 11.03.2010 g. № 138. (In Russian).
4. *Administrativnyi reglament po aeronavigatsionnomu obsluzhivaniyu pol'zovatelei vozdushnogo prostranstva Rossiiskoi Federatsii*: utv. Prikazom Ministerstva transporta Rossiiskoi Federatsii ot 09 iyulya 2012 g., № 208. (In Russian).
5. *Poryadok vedeniya Sbornika aeronavigatsionnoi informatsii Rossiiskoi Federatsii*: utv. Prikazom Ministerstva transporta Rossiiskoi Federatsii ot 24 dekabrya 2012 g. № 444. (In Russian).
6. **Dezhkin V.N.** *Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnykh vozdushnykh soobshchenii*. M.: Yuridicheskaya literatura. 1987. 190 p. (In Russian).
7. **Maleev Yu.N.** *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo. Voprosy teorii i praktiki*. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya. 1986. 240 p. (In Russian).
8. **Maleev Yu.N.** Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo vozdushnogo prava. *Gosudarstvo i aviatsiya (pravovye aspekty): sbornik materialov*. Pod obshch. red. S.S. Yur'eva. M.: Natsional'naya assotsiatsiya vozdushnogo prava. 2010. P. 10. (In Russian).
9. **Tikhomirov Yu.A.** Mezhdunarodno-pravovye akty. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2002. № 1. Pp. 101-110. (In Russian).
10. **Travnikov A.I.** *Mezhdunarodnoe aeronavigatsionnoe pravo*. M.: Rossiiskii universitet druzhby narodov. 2013. 201 p. (In Russian).
11. *Ugolovnaya otvetstvennost' za narushenie pravil mezhdunarodnykh poletov (istoriko-pravovoi i doktrinal'nyi analiz)*. Otv. red. S.S. Yur'ev. M.: Forum. 2006. 400 p. (In Russian).
12. Diederiks-Verschoor I.H.Ph. An introduction to Air Law. - Alpen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2012. P. 429.

Сведения об авторах

Рау Александр Эдуардович, 1952 г.р., окончил Томский государственный университет (1992), отличник Воздушного транспорта, адвокат, преподаватель Авиационного учебного центра Института аэронавигации, автор более 15 научных работ, область научных интересов – использование воздушного пространства.

Данилевская Инна Леонидовна, окончила МГУ им. М.В. Ломоносова (1995), кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора теории конституционного права Института государства и права РАН, автор 17 научных работ, область научных интересов – судостроительство, конституционный контроль, участие адвоката в судебном процессе, международное воздушное право.

УДК 347.822.4:656.7.025

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОБЛЕМЫ «НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННОГО» ПАССАЖИРА

В.А. СВИРКИН, Т.Л. СОЛОВЬЕВА

В статье рассматриваются некоторые аспекты проблемы, связанной с противоправными действиями недисциплинированных пассажиров на борту гражданского воздушного судна. В статье представлен анализ действующей международной и национальной нормативной правовой базы, регулирующей эти вопросы. В качестве основных источников выбраны Чикагская и Токийская конвенции. Анализируя нормативную правовую базу и правоприменительную практику, авторы выделили три основных направления совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: недисциплинированный пассажир, юрисдикционный пробел, сфера применения, юридическая классификация противоправных действий, иммунитет командира воздушного судна, гражданское воздушное судно.

Проблема пресечения противоправных действий недисциплинированных пассажиров возникла не сегодня. Опрос, проведенный Международной ассоциацией воздушного транспорта ИАТА только в 65 компаниях, показал, что происходит устойчивый рост случаев неадекватного поведения пассажиров на борту гражданских воздушных судов (ГВС). Не являются исключением и авиаперевозки в Российской Федерации.

Согласно Приложению 17 к Чикагской конвенции под «недисциплинированными» или «нарушающими порядок» пассажирами понимаются пассажиры, не соблюдающие правила поведения на борту воздушных судов или не выполняющие указания членов экипажа и тем самым нарушающие порядок и дисциплину на борту воздушных судов.

Данные действия связаны с нападениями на членов экипажа и пассажиров, драками между пассажирами, находящимися в состоянии интоксикации, отказом прекратить курение или потребление спиртных напитков, несанкционированным использованием электронных устройств, разрушением бортового оборудования и прочими нарушающими общественный порядок поступками.

Последствия таких действий могут создавать угрозу безопасности выполнения полета, жизни лиц, находящихся на борту воздушного судна (ВС), быть причиной нарушения плана полета, необоснованных затрат на внеплановую посадку и т.д.

Беспрецедентный рост такого рода инцидентов в последнее время вполне объяснимо вызывает тревогу у мирового авиационного сообщества.

В 1963 г. делегации из 61 государства приняли участие в Дипломатической конференции, состоявшейся в Токио. В результате работы этой конференции была принята Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, которая вступила в силу 4 декабря 1965 г.

Первоначальной целью Конвенции была правовая регламентация действий в случае угона ВС. В последующем практика применения Токийской конвенции показала возможность применения отдельных ее положений не только в отношении преступлений на борту воздушного судна, но и в отношении иных правонарушений, которые по национальному законодательству отдельных государств относятся к более низкому уровню.

Таким образом, учитывая, что национальные законы отдельных государств предусматривают различные сценарии применения норм юрисдикции в отношении недисциплинированных пассажиров, стремление авторов Токийской конвенции добиться определенного единообразия в этой сфере следует признать понятным и своевременным.

Однако, как показала в дальнейшем правоприменительная практика, вне правового регулирования остался ряд положений, имеющих принципиальное значение. Именно поэтому 3 июня 1986 г. на 6-м заседании 148 сессии Совет ИКАО решил включить в общую программу работы Юридического комитета вопрос: «Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих

документов воздушного права».

О необходимости устранения пробелов в международном воздушном праве в связи с ростом количества инцидентов, связанных с недисциплинированными пассажирами, неоднократно высказывалась также Международная ассоциация воздушного транспорта.

Юридический комитет поддержал эту инициативу, и в сентябре 2009 г. в ходе 34 сессии Юридического комитета было принято решение учредить рабочую группу по этой проблеме.

Принимая во внимание, что основным источником международного права по этой тематике является Токийская конвенция 1963 г., все дальнейшие усилия международного сообщества были направлены на приведение в соответствие требований Конвенции с действующей практикой, на гармонизацию процедур правоприменения, четкого определения полномочий командира воздушного судна (КВС) в части пресечения противоправных действий и т.д.

Организационно это было подкреплено путем создания Специального подкомитета Юридического комитета для рассмотрения Токийской конвенции с особым акцентом на недисциплинированных пассажиров.

При обсуждении правоприменительной практики Токийской конвенции была отмечена необходимость пересмотра или коррекции вопросов юрисдикции.

Практически на всех форумах ИКАО этот юрисдикционный пробел постоянно обсуждается, и даются соответствующие рекомендации.

Суть вопроса состоит в том, что отсутствие должной юрисдикции (Конвенция наделяет юрисдикцией государство регистрации ГВС) позволяет многим пассажирам (лицам), нарушающим правила (правила поведения на борту ВС), избежать ответственности даже в тех случаях, когда нарушается план полета, осуществляется посадка на незапланированный аэродром и т.д.

В разработанном ИКАО инструктивном материале по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров на конкретном примере довольно иллюстративно отображен этот юридический пробел, связанный с Токийской конвенцией.

Рейс 1974 тайландской авиакомпании вылетел из международного аэропорта Таиланд и направлялся в японский аэропорт Осака. Во время полета пассажир из Монголии дважды закурил сигарету в туалете салона бизнес класса. Когда бортпроводник рейса тайландских авиалиний потребовал прекратить курение на борту, он был подвергнут оскорблениям и физическим нападениям. В результате инцидента бортпроводник получил тяжкие телесные повреждения. По прибытии воздушного судна в аэропорт назначения Осака капитан рейса потребовал от полиции задержания недисциплинированного пассажира. После оценки фактических обстоятельств дела полиция пришла к выводу, что она не имеет права привлекать к ответственности за преступления, которые были совершены: а) на борту воздушного судна, зарегистрированного в другом государстве помимо Японии (Таиланд); б) за пределами территории Японии (т.е. где-то над открытым морем); в) правонарушителем, который не является гражданином Японии. Учитывая, что правовая система Японии не распространяет юрисдикцию Японии на рассмотрение таких актов, полиция аэропорта освободила монгольского пассажира без проведения судебного разбирательства или наложения штрафа. Монгольский пассажир остался на свободе в условиях абсолютной безнаказанности, несмотря на то, что он поставил под серьезную угрозу безопасность конкретного рейса.

Другой пример, связанный со сложностью применения санкций за правонарушения пассажира на борту гражданского воздушного судна, вызвавший наибольший резонанс за последние годы, связан с неправомерным поведением гражданина России Кабалова. Находясь на борту гражданского воздушного судна (ГВС) рейса Москва-Хургада, он организовал драку с бортпроводниками и пассажирами, которые требовали прекратить противоправные действия. Гр. Кабалов нанес телесные повреждения одному из бортпроводников и выражал намерения войти в пилотскую кабину и вмешаться в управление воздушным судном.

После приземления гр. Кабалов был передан египетским властям, и по окончании соблюдения необходимых формальностей был отпущен египетской полицией по аналогичным причинам. И только после того, как он был экстрадирован в Россию, появилась возможность приме-

нить к нему соответствующие санкции.

Что же нужно сделать, чтобы наказание было неотвратимым?

Учитывая, что государство регистрации не всегда совпадает с государством эксплуатантом, а также различные подходы к понятию «юридической ответственности» в различных государствах, необходимо внести соответствующие изменения в Токийскую конвенцию путем предоставления юрисдикции тому государству, где гражданское воздушное судно было вынуждено сесть для высадки недисциплинированного пассажира.

Такой подход был поддержан участниками международной конференции «Безопасность пассажиров и экипажа на борту воздушных судов», которая прошла 10 декабря 2013 г. в Москве.

Сама идея предоставления юрисдикции государству посадки не нова. Среди действующих международных конвенций, которые регулируют отношения в этой сфере, можно отнести Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль 23 октября 1971 г.).

Одна из последних оценок такого подхода содержится в материалах Международной конференции по воздушному праву (Монреаль, 26 марта – 4 апреля 2014 г. (Doc 10034).

Отмечается, что «... включение и осуществление юрисдикций государства эксплуатанта и государства посадки помогут сдержать тенденцию увеличения числа случаев недисциплинированного поведения на борту воздушного судна... Создание данных юрисдикций весьма желательно... Осталось решить вопрос о том, будут ли такие юрисдикции обязательными или факультативными».

Кроме проблем юрисдикции государств ИКАО и ИАТА обозначают (фиксируют) как минимум две проблемы, которые необходимо разрешить в ближайшее время. Это вопрос, связанный с отсутствием четкой классификации противоправных актов, и вопрос сферы применения Токийской конвенции.

Пересекая государственную границу, воздушное судно попадает под действие законов и подзаконных актов различных юрисдикций. Те или иные действия или бездействия, считающиеся правонарушениями в одной стране, не рассматриваются как таковые в другой.

Основной акт Токийской конвенции 1963 г. предусматривает ее применение в отношении:

- 1) уголовных преступлений;
- 2) актов, которые «независимо от того, являются ли они преступлениями или нет, могут угрожать или угрожают безопасности воздушного судна либо находящихся на его борту лиц или имущества, либо актов, которые создают угрозу поддержания должного порядка и дисциплины на борту».

Практика применения Токийской конвенции показала, что необходимо сформулировать хотя бы в общем виде единообразный перечень правонарушений, совершение которых может преследоваться по закону.

Исследовательская группа Юридического комитета сочла целесообразным разработать (по каким-либо критериям) перечень правонарушений, который в конечном итоге будет рассматриваться в качестве ориентиров (рекомендаций) при разработке национальных законодательств стран – членов ИКАО, которые обеспечат возможность судебного преследования нарушителей и применения к ним соответствующих санкций.

На наш взгляд, разработанный ИКАО проект типового законодательного акта, касающегося некоторых правонарушений, представляет интерес с точки зрения разделения правонарушений на определенные категории по степени опасного воздействия на благополучный исход полета и возможного последующего включения в национальное законодательство разных стран.

Так в первую категорию правонарушений входят правонарушения, связанные с физическим или моральным воздействием на членов экипажа. Члены экипажа – наиболее уязвимые объекты воздействия, т.к. именно они несут ответственность не только за поддержание должного порядка на борту воздушного судна, но и за безопасность выполняемого полета.

Именно поэтому к таким правонарушениям относятся:

1. «Нападения, запугивания или угроза, физическая или словесная, в отношении члена экипажа, если в результате этих действий создаются препятствия для выполнения членом экипажа своих обязанностей или уменьшается способность члена экипажа выполнять эти обязанности».

2. «Отказ от выполнения законного указания командира воздушного судна или члена экипажа, сделанного от имени командира воздушного судна, с целью обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на борту любых лиц или собственности или с целью поддержания на борту порядка и дисциплины».

Следующую группу правонарушений составляют нападения и другие акты, которые также создают угрозу безопасности (Циркуляр 288-LE/1 ICAO. Инструктивный материал по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров полета), но не направлены конкретно против членов экипажа.

Сюда можно отнести:

- действия, связанные с применением физического насилия против какого-либо лица, находящегося на борту;

- нападения, запугивания и угрозы в отношении других лиц, умышленное причинение повреждений или уничтожение имущества;

- употребление спиртных напитков или наркотических средств и т.д.

К числу прочих правонарушений, совершаемых на борту гражданского воздушного судна, Циркуляр 288-LE/1 ИКАО, в частности, относит:

- курение в туалете или других местах, которое может создавать угрозу безопасности воздушного судна;

- повреждение устройства обнаружения дыма или других устройств обеспечения безопасности, установленных на борту воздушного судна;

- использование портативного электронного устройства, если такое использование запрещено и др.

Конечно, предлагаемое ИКАО разграничение правонарушений носит весьма условный характер, но следует признать, что правомерность разделения по степени влияния правонарушений на безопасный исход полета заслуживает внимания.

Безусловно, этот подход в дальнейшем может быть использован при формировании национального законодательства различными странами, в том числе Российской Федерацией.

Кроме проблем юридической классификации противоправных актов, достаточно серьезным вопросом остается вопрос применения действующего законодательства на конкретных этапах летной эксплуатации гражданского воздушного судна.

Практика показывает, что противоправные действия недисциплинированного пассажира могут возникнуть на трапе, в салоне гражданского воздушного судна до закрытия дверей, в салоне после закрытия дверей, на рулении, на любом этапе полета, на стоянке до закрытия дверей и т.д.

Возникает вопрос: на каком этапе командир воздушного судна имеет право осуществлять свои полномочия по пресечению противоправных действий.

В целом ряде конвенций, начиная с Токийской, по-разному определяются эти временные рамки, и по-разному определяется понятие «полет».

На наш взгляд, наиболее рациональное определение понятия «полет» сформулировано в Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция). Воздушное судно считается находящимся в полете «в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки; в случае вынужденной посадки считается, что полет происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственности за воздушное судно и за лиц и имущество, находящихся на борту».

При обсуждении вопросов, связанных с недисциплинированными пассажирами на Международной конференции по воздушному праву (Монреаль 26 марта 2014 г.), возникли предложения о необходимости изменения формулировок ст. 6 и 10 Токийской конвенции в отношении

иммунитета командира воздушного судна. Предложения такого рода возникали и ранее.

До принятия Токийской конвенции отсутствовали международные нормы, которые бы определяли полноту и обязанности командира воздушного судна по применению необходимых мер в процессе пресечения противоправных действий на борту гражданского воздушного судна.

Токийская конвенция (ст. 6) в действующей редакции наделяет командира воздушного судна правом применять «разумные меры, которые необходимы для восстановления порядка на борту воздушного судна, когда он имеет разумные основания полагать, что какое-то лицо совершило или намеревается совершить уголовное преступление или акт, который может угрожать безопасности».

Подобная трактовка действий экипажа носит весьма расплывчатый характер и требует серьезного обсуждения.

В настоящий момент, определяя, было ли или будут ли совершены противоправные действия, КВС обязан сопоставлять эти действия с соответствующими законами государства регистрации, иначе, как мы уже отмечали выше, после посадки недисциплинированный пассажир может избежать ответственности.

Предположение о том, что командир воздушного судна должен полагаться на здравый смысл, несостоятельно. Иногда любой пассажир также может, опираясь на свое понимание ситуации, принять необходимые, в его понимании, меры.

И здесь очень важен принцип единоначалия, подтвержденный большинством членов Конвенции, согласно которому кроме перечисленных выше прав командир имеет право:

- а) просить помощи со стороны других пассажиров;
- б) высаживать любое лицо в любом государстве независимо от того, является оно или нет стороной Токийской конвенции;
- с) передавать властям государства-участника любое лицо, совершающее или собирающееся совершить преступление согласно национальным законам государства-регистрации.

Еще один аспект, связанный с ограничительными мерами к лицу на борту воздушного судна, которые были приняты командиром и членом экипажа, вызывающий споры в процессе правоприменительной практики Токийской конвенции.

Достаточно большое количество государств-участников Конвенции высказываются о внесении изменений в ст. 10 Токийской конвенции. Эта статья фактически освобождает командира воздушного судна и других лиц, применивших защитные действия, от какой-либо ответственности в случае причинения вреда недисциплинированному пассажиру, в отношении которого были применены превентивные меры. Это обстоятельство включает в себя возможность освобождения от уголовной, административной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

Ст. 10 определяет, что «за действия, предпринятые в соответствии с настоящей Конвенцией, командир воздушного судна, любой другой член экипажа, любой пассажир, владелец или эксплуатант не несут ответственности ни при каком судебном разбирательстве по поводу обращения с лицом, в отношении которого были предприняты такие действия».

Такой карт-бланш, выдаваемый командиру воздушного судна, может привести на практике к применению слишком жесткого подхода к недисциплинированному пассажиру.

Тем не менее Международная организация гражданской авиации на всех конференциях по воздушному праву, признавая необходимость усиления правовой защищенности экипажа при взаимодействии с недисциплинированным пассажиром, не считает необходимым изменять формулировку ст. 6 и 10 Токийской конвенции в отношении иммунитета командира воздушного судна.

Рассмотренные в статье проблемы, связанные с угрозой безопасности полетов по причине действий недисциплинированного пассажира, лишь незначительная часть вопросов, требующих немедленного решения.

Именно поэтому международные организации гражданской авиации, прежде всего ИКАО и ИАТА, уделяют значительное внимание приведению в соответствие всех международных актов с правоприменительной практикой и требованиями времени.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Doc 7300/8.** Конвенция о международной гражданской авиации. 8-е изд. Монреаль: ИКАО, 2000. 51 с.
2. *Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна.* Токио, 1963.
3. *Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция).* Пекин, 2010.
4. *Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.* Монреаль: ИКАО, 1971.
5. **DCTC Doc № 3 9/7/1.** Материалы Международной конференции по воздушному праву (Монреаль 26 марта – 4 апреля 2014 г.). Монреаль, 2014.
6. Циркуляр 288-LE/1 ICAO. Инструктивный материал по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров, июнь 2002.
7. **Меркулов А.И.** Недисциплинированные пассажиры / Безопасность пассажиров и экипажа на борту воздушных судов: международная конференция. М., 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aex.ru/docs/4/2013/12/12/1948/>.

ON IMPROVING THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF «UNDISCIPLINED» PASSENGER

Svirkin V.A., Solovieva T.L.

The article discusses some aspects of the problem of the illegal actions of undisciplined passengers on board of the civil aircraft. The paper presents the analysis of the existing international and national legal framework, regulating these issues. As the main sources Chicago and Tokyo conventions are selected. Analyzing the regulatory framework and enforcement practice, the authors have identified three main areas for improvement of the current legislation.

Keywords: undisciplined passengers, jurisdictional gap, scope, legal classification of unlawful acts, immunity of the captain of the aircraft, civil aircraft.

REFERENCES

1. **Doc 7300/8.** Konventsiya o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii. 8-e izd. Monreal': ICAO. 2000. 51 p.
2. *Konvencija o prestuplenijah i nekotoryh drugih aktah, sovershaemyh na bortu vozdušnogo sudna.* Tokyo. 1963.
3. *Konvencija o bor'be s nezakonnymi aktami v otnoshenii mezhdunarodnoj grazhdanskoi aviatsii (Pekinskaja konvencija).* Peking. 2010.
4. *Konvencija o bor'be s nezakonnymi aktami, napravlennymi protiv bezopasnosti grazhdanskoi aviatsii.* Montreal: ICAO. 1971.
5. **DCTC Doc № 3 9/7/1.** Materialy Mezhdunarodnoi konferentsii po vozdušnomu pravu (Monreal' 26 marta – 4 aprelya 2014 g.). Montreal. 2014.
6. Cirkuljar 288-LE/1 ICAO. *Instruktivnyj material po pravovym aspektam problemy nedisciplinirovannyh i narushajushhih porjadok passazhirah.* June. 2002.
7. **Merkulov A.I.** Nedisciplinirovannye passazhiry. *Bezopasnost' passazhirov i ekipazha na bortu vozdušnykh sudov: mezhdunarodnaya konferentsiya.* URL: <http://www.aex.ru/docs/4/2013/12/12/1948/>. (In Russian).

Сведения об авторах

Сvirкин Вячеслав Анатольевич, 1940 г.р., окончил Кубанский государственный университет (1973), Ордена Ленина академию гражданской авиации (1978), кандидат технических наук, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 55 научных работ, область научных интересов – воздушное право, проблемы безопасности на воздушном транспорте.

Соловьева Татьяна Леонидовна, окончила МАИ (1983), Международный университет в Москве (2004), кандидат технических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 30 научных работ, область научных интересов – информационное и транспортное право.

УДК 347.82:347.85

ОБЩЕЕ В ВОЗДУШНОМ И КОСМИЧЕСКОМ ПРАВЕ

3.3. ХАЛИЛОВ

В статье рассматриваются связи между воздушным и космическим правом, исследуется проблема определения границы воздушного и космического пространства, анализируется международная практика работы различных институтов воздушного и космического права, в частности, в Европе, Аргентине, Турции, а также практика изучения этих вопросов в совместной форме в рамках научно-исследовательского института в Азербайджанской Республике.

Ключевые слова: воздушное и космическое право, научно-исследовательский институт, международная практика.

Указывая в этой статье связь между воздушным и космическим правом и учитывая в связи с этим международный опыт, считается целесообразным создание в составе Национальной академии авиации института воздушного и космического права и на уровне магистратуры и докторантуры специальности под названием «Воздушное и космическое право». В связи с этим основной целью данной статьи является изучение связи между воздушным и космическим правом, выяснение вопросов применения в нашей стране существующего в этой области опыта международных научно-исследовательских институтов.

Отсутствие в настоящее время какой-либо конвенции, соглашения и международно-правового акта в связи с определением границы между воздушным и космическим пространством является одной из актуальных проблем нашего дня. С начала и до середины XX в. предлагалось создание режима воздушного и космического права. Однако с 50-х гг. XX в. и до наших дней проблема определения границы между воздушным и космическим пространством считается одной из неразрешенных важных проблем международного права. Конкретные ответы большинства стран на анкетные вопросы, отправленные ООН государствам в этой связи, остаются неясными.

В связи с ответами на вопрос ООН, связанный с разграничением и определением космического пространства на основе документа, подготовленного 31 марта 2008 г., Азербайджанская Республика изложила свое отношение в следующей форме: «Азербайджан отмечает, что вопрос уже более 40 лет является предметом обсуждения в Комитете по использованию космического пространства в мирных целях и до сегодняшнего дня остается открытым. По мнению Азербайджана, разделение воздушного и космического пространства необходимо. При этом следует соблюдать принцип полного и исключительного суверенитета государств в использовании воздушного пространства, находящегося над их территорией. В то же время необходимо учитывать первую статью Договора «О принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела», в которой провозглашена свобода государств в исследовании и использовании космического пространства, включая Луну и другие небесные тела» [13].

Надо отметить, что при определении четкой границы между воздушным и космическим пространством государства должны будут принять полный суверенитет над своими воздушными пространствами, а при принятии космического пространства в целом может возникнуть вопрос об отсутствии суверенитета государств над воздушным пространством. С этой точки зрения, с одной стороны, нужно обеспечить принцип полного и исключительного суверенитета государств над их воздушным пространством, а с другой стороны, – свободу мирного использования и изучения космического пространства и небесных тел. Вышеуказанный ответ Азербайджанской Республики на анкету указывает на необходимость определения границы в пол-

ной мере, обеспечивая международный правовой принцип. В то же время до сих пор еще не определена конкретика, где начинается и где заканчивается космос, и во многих вопросах, связанных с применением воздушного права. Проблема определения границы воздушного и космического пространства может найти свое решение после принятия соответствующей договорной нормы со стороны международного сообщества. В этой связи можно считать целесообразным анализ действующих законодательных актов государств в области соответствующей авиационной и космической деятельности. В первую очередь надо отметить, что в статье соответствующих законодательных актов большинства стран в области авиации, разъясняющей сущность воздушного пространства, мысль о высоте воздушного пространства данного государства не конкретизируется. Во время исследований ни в соответствующих законодательных актах стран Евросоюза, ни в государствах СНГ (включая Азербайджан) в этой области такая статья не встречается. Именно с этим возникает неопределенность границы суверенитета в законодательном акте указанного государства. Надо подчеркнуть, что в отличие от воздушного пространства над государством в космосе суверенитет не определяется в обязательном порядке. Здесь в силе свобода полета.

В соответствующих законодательных актах государств в области космической деятельности наблюдаются определенные отличительные подходы относительно правовой границы космического пространства. Соответствующие законодательные акты США [3], Российской Федерации, Республики Казахстан, Австралии, Бельгии, Чешской Республики, Голландии выражают отношение к данному вопросу. Некоторые государства отмечают, что эта граница лежит на уровне 100 км от мирового океана. Часть государств отмечают отсутствие в связи с этим какой-либо конкретной проблемы [4]. Считается нецелесообразным включение конкретной статьи в соответствующем законодательном акте какого-либо государства, которое еще не определило границу между воздушным и космическим пространством на международной правовой плоскости. В настоящее время в лучшем случае можно считать более приемлемым вообще не выражать в соответствующем законодательном акте отношение к такому спорному вопросу в области космической деятельности. Вполне закономерно то, что в проекте Закона Азербайджанской Республики "О космической деятельности" не предусматривается какая-либо статья относительно границы космического пространства [1].

Как было подчеркнуто выше, считается важным обеспечение двух основных принципов международного воздушного права и международного космического права в этом вопросе. Естественно, международное воздушное право и международное космическое право, будучи отдельными сферами в рамках международного права, сформировавшись в этом порядке, смогли выйти на современный этап. Но в связи со многими неопределенными вопросами, комментированными выше, сегодня указанные сферы права изучаются и исследуются в международной практике во взаимосвязи друг с другом. На основе этого, указав связь и взаимоотношение между воздушным и космическим правом, предлагается вместе исследовать эти сферы как в стране, так и в международной практике.

Сегодня в мире функционирует множество институтов воздушного и космического права. В первую очередь обратимся к Европейской практике. В этой связи более целесообразно предпочтение трех более известных институтов в Европе. Международный институт воздушного и космического права Лейденского университета Голландии был создан под руководством и по инициативе ученого правоведа Анри Васенберга. В указанном институте с 1947 г. сформирован механизм преподавания воздушного права, а с 1961 г. – космического права. В институте, учрежденном в 1985 г., с 2000 г. ведется преподавание по программе магистратуры и докторантуры [9]. Надо также особенно отметить Институт воздушного и космического права университета Лапландии Финляндии, созданный в 1997 г. профессором Морис Андем [7], и Институт воздушного и космического права Кельнского университета Германии, который отметил 80-летие в 2005 г. Роль профессора Алекса Майера в формировании концепции института Воздушного права, созданного в Германии в 1925 г., огромен. В дальнейшем в название научно-

исследовательского института добавлен термин «космическое право» [8]. Причиной предпочтения Институтов воздушного и космического права в Голландии и Германии является то, что эти научно-исследовательские институты прошли большой исторический путь развития, объединили в себе самых ведущих ученых-правоведов на международном уровне в области воздушного и космического права, а Институт воздушного и космического права Финляндии может считаться образцом, привлекающим внимание современным механизмом обучения в области воздушного и космического права.

С целью регулирования авиационной деятельности в городе Буэнос-Айрес Аргентины согласно указу от 24 июля 1947 г. был создан Институт воздушного права под руководством Министерства авиации страны. Позже согласно указу от 1 января 1965 г. название вышеуказанного института было изменено на Национальный институт воздушного и космического права [11]. Ассоциация аэрокосмического права Бразилии, находящаяся в г. Рио-де-Жанейро, играет ведущую роль в проводимой в этой области научно-исследовательской деятельности.

С учетом целей и задач Национального института воздушного и космического права, расположенного в г. Буэнос-Айрес, и принимая во внимание его многостороннюю деятельность касательно исследования воздушного и космического права, пользоваться опытом этого научно-исследовательского предприятия, имеющего особую важность в Южной Америке, может быть очень полезно в данном случае.

В 1951 г. в Университете Макгиль, расположенном в Канадском городе Монреаль, с целью преподавания специфического юридического образования студентам всех регионов мира была заложена основа института воздушного и космического права. Этот институт, имеющий своих выпускников в более чем 120 странах мира, превратился в один из основных центров в этой области [15]. Этот институт, в свою очередь, руководствуясь самыми современными тенденциями в области воздушного и космического права, смог опубликовать самые важные публикации. С этой точки зрения опытная модель института имеет огромное значение.

В Азиатском регионе с этой точки зрения Департамент общего и воздушного транспорта, логистики и воздушного и космического права Колледжа авиации и управления Корейского аэрокосмического университета, расположенного в южнокорейском городе Койан, играет очень важную роль [12]. В Национальном центре по дистанционному зондированию, воздушному и космическому праву Школы права университета Миссисипи США, созданного в 1999 г., в основном преподаются международное воздушное право, международное космическое право, право дистанционного зондирования, национальное воздушное и космическое право США [10]. Считаем, что будучи одним из основных центров в области воздушного и космического права в США этот научно-исследовательский институт является одной из идеальных моделей с точки зрения изучения технологических и правовых аспектов.

Из исследуемых вопросов становится ясно, что существующие в мире институты воздушного и космического права, созданные в течение XX в., и сегодня со своим высоким темпом развития играют важную роль в процессе преподавания в магистратуре и докторантуре.

В настоящее время в большинстве стран мира имеются многочисленные ведущие университеты, институты и научно-исследовательские учреждения, осуществляющие обучение по программе магистратуры и докторантуры в области воздушного и космического права. Например, в США, Аргентине, Австралии, Австрии, Бельгии, Китае, Венгрии, Италии, Индии, Малайзии, Японии, Таиланде, Южноафриканской Республике, Великобритании, Франции, Российской Федерации и т.д. [14].

Надо отметить значение и важность существующего в Российской Федерации специального и профессионально-уровневого негосударственного Института воздушного и космического права «Аэрохелп» (Aerohelp). Этот институт смог объединить вокруг себя ученых правоведов из России, ряда стран СНГ и других регионов мира, специализирующихся в этой области [2].

Центр международного космического права Национальной академии наук Украины проводит обучение в области международного права и международного космического права как

по магистратуре, так и по докторантуре. Но опыт всех вышеперечисленных стран дает основание сказать, что наиболее важно проводить обучение в конкретной форме по специальности воздушного и космического права. В то же время надо отметить, что среди кафедр в структуре Института права Национального университета авиации Украины имеется кафедра воздушного и космического права [5]. Ввиду того, что пример Украины является отличной и своеобразной моделью в рамках СНГ, необходимо упомянуть и о ней. Применение этой модели на практике не является целесообразным.

Среди полномочий Главного управления авиационных и космических технологий Министерства транспорта, моря и коммуникации Турецкой Республики, созданного 1 ноября 2011 г. [6] особо отмечается “осуществление авиационной и космической науки и технологий, авиационного и космического права и связанных с ними финансовых, управленческих, маркетинговых работ”. В Турецкой Республике это полномочие дано не высшим учебным заведениям и научно-исследовательскому институту, а государственному учреждению. Однако в Турции воздушное и космическое право преподается на уровне магистратуры и докторантуры.

Как известно, в рамках Института философии и права Национальной академии наук Азербайджанской Республики действует отделение международных отношений и международного права. Просто указанное Отделение международных отношений и международного права не в силах реализовать исследование, изучение, пропаганду и самое главное широкий механизм обучения объемного воздушного и космического права, относящегося к международному праву. Сегодня в Азербайджанской Республике не существует высшего учебного заведения или научно-исследовательского института с международным статусом, реализующего механизм обучения, детально исследующего воздушное и космическое право и вызывающий интерес к этой сфере. Этот вопрос в определенном смысле влечет за собой несоответствие с вышеуказанным международным опытом. Ввиду огромного интереса к воздушному праву в Национальной академии авиации научно-исследовательские работы в этой сфере были защищены именно в этом высшем учебном заведении.

Ссылаясь на практику вышеуказанных иностранных государств можно счесть целесообразным создание в Азербайджане в составе Национальной академии авиации в соответствии с направлением данного высшего учебного заведения с учетом международного опыта в обеспечении широкого развития научно-учебного центра, подготавливающего национальные кадры в сфере авиации и космоса – Института воздушного и космического права. В связи с этим из международной практики можно отдать предпочтение указанным научно-исследовательским учреждениям с разъясненными выше причинами: Национальный центр дистанционного зондирования, воздушного и космического права университета Миссисипи (США), Научно-исследовательское учреждение Национальный институт воздушного и космического права, расположенный в г. Буэнос-Айрес (Аргентина), Институт воздушного и космического права университета МакГиль, расположенный в г. Монреаль (Канада), Институт воздушного и космического права университета Лапландии (Финляндия), Институт воздушного и космического права Кельнского университета (Германия), Институт международного воздушного и космического права Лейденского университета (Голландия), Департамент общего и воздушного транспорта, логистики и воздушного и космического права Колледжа авиации и управления Корейского аэрокосмического университета, расположенный в г. Койан (Южная Корея) и др.

В связи с реализацией предложения важно особенно отметить один вопрос. Сегодня, обращая взор на существующую организационную структуру Национальной академии авиации, видно, что в рамках академии действует Институт научно-исследовательских транспортных и авиакосмических проблем. Включение такого научно-исследовательского учреждения, занимающегося изучением и исследованием правовых вопросов (то есть института воздушного и космического права), в состав Института научно-исследовательских транспортных и авиакосмических проблем с техническим и физико-математическим уклоном, функционирующим в академии, логически не может считаться приемлемым. Было бы хорошо, если Институт воздушного

и космического права, который вероятно будет создан в будущем, был бы самостоятельным основным институтом, не войдя в состав существующего Института научно-исследовательских транспортных и авиакосмических проблем, был в подчинении Национальной академии авиации. Создание и функционирование института в этом порядке вполне соответствует опыту вышеуказанных международных институтов.

Основываясь на вышеуказанных причинах и существующем опыте иностранных государств в этой области, создание специальности «Воздушного и космического права» в магистратуре и докторантуре Национальной академии авиации может дать свои положительные результаты. В частности, реализация такого обучения была бы целесообразной для Национальной академии авиации со специфическим уклоном обучения.

В связи со всеми этими вопросами Институт воздушного и космического права, с возможностью создания в Национальной академии авиации, может реализовать следующие направления деятельности:

- 1) изучение и исследование вопросов правового регулирования авиационной и космической деятельности, увеличение научно-исследовательских работ в этой сфере и повышение их уровня;
- 2) исследование правовых аспектов развития авиационной и космической индустрии и реализация мероприятий информативного и агитационного характера;
- 3) усовершенствование в этой области законодательства в стране и координация всех реализуемых научных исследований;
- 4) актуализация и постоянное поддерживание в повестке дня всех важных вопросов, существующих в области воздушного и космического права;
- 5) публикация всех научных исследований, научных статей и научно-практических комментариев;
- 6) согласование в надлежащей форме учебной деятельности и программ на уровнях магистратуры и докторантуры аналогичных учреждений и институтов других стран, и реализация работ по усовершенствованию на основе регулярного обмена информацией;
- 7) сотрудничество в рамках своих полномочий с аналогичными учреждениями, однотипными центрами исследования других стран, реализация совместных проектов, связанных с актуальными вопросами воздушного и космического права;
- 8) создание более эффективных национальных стандартов, основываясь на международные стандарты, связанные с учебной деятельностью;
- 9) обеспечение учебной деятельности исследователей и практических специалистов в области воздушного и космического права и повышения их научных знаний;
- 10) реализация национальных программ в области воздушного и космического права;
- 11) создание новых моделей развития и тенденций, связанных с областями воздушного и космического права для Кавказского региона, Балканского региона, Турецкой Республики, стран СНГ и в целом Азиатских стран, формирование Института как единого центра для указанных регионов, и привлечение молодежи;
- 12) осуществление правовой экспертизы всех национальных нормативно-правовых актов, существующих в области воздушного и космического права, и предоставление в этой области заключений к актам, которые будут приняты на уровне законодательного органа;
- 13) передача новых правовых предложений и проектов в области воздушного и космического права, согласовав их с руководством Национальной академии авиации, в законодательные органы Азербайджанской Республики;
- 14) организация научно-практических семинаров, тренингов, конференций, симпозиумов и других международных и региональных мероприятий, связанных с воздушным и космическим правом и другими международными правовыми сферами;

15) на регулярной основе, присоединившись к международным мероприятиям, конференциям и симпозиумам, реализуемым в этой области, обеспечить активное участие на государственном уровне;

16) поддержание и финансирование проектов на международном и региональном уровнях в области воздушного и космического права;

17) правовое регулирование реализуемых космических проектов коммерческого характера;

18) предоставление заключений рекомендательного характера на основе соответствующих обращений, связанных с международным воздушным и космическим правом или другой международно-правовой сферой и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. "Азеркосмос" ОАО был представлен на семинаре, организованном ООН": официальный сайт Министерства связи и высоких технологий Азербайджанской Республики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mincom.gov.az/media/xeberler/details/7657>.
2. Институт воздушного и космического права Aerohelp. [Электронный ресурс]. URL: <http://aerohelp.com>.
3. Комитет по использованию космического пространства в мирных целях. Юридический подкомитет. Пятдесятая сессия. 826-е заседание. 30 марта 2001 г. // Док. ООН COPUOS/LEGAL/T.826. С. 4-5.
4. Международное космическое право: учебник / под ред. Г.П. Жукова, А.Х. Абашидзе. М.: РУДН, 2014. С. 56-62.
5. Национальный авиационный университет Украины, Юридический институт. [Электронный ресурс]. URL: <http://nau.edu.ua/ru/menu/uchebnyie-podrazdeleniya/institutyi/yuridicheskij-institut.html>.
6. Официальный сайт управления авиационными и космическими технологиями Турецкой Республики. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hutgm.gov.tr>.
7. About the Institute of Air and Space Law (IASL) of the University of Lapland. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Institutes/Institute-of-Air-and-Space-Law>.
8. About the Institute of Air and Space Law of the University of Cologne. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/instluft/geschichte/introduction.pdf>.
9. About the International Institute of Air & Space Law of Leiden University. [Электронный ресурс]. URL: <http://law.leiden.edu/organisation/publiclaw/iasl/about/introduction.html>.
10. About the National Center for Remote Sensing, Air, and Space Law at the University of Mississippi School of Law. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.spacelaw.olemiss.edu/about/>.
11. About the National Institute of Air and Space Law in Buenos Aires, Argentina Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial (INDAE)). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.indae.com.ar/historia-institucional.php>.
12. Korea Aerospace University, School of Air Transport, Transportation, Logistics and Air & Space Law. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kau.ac.kr/english/aboutkau/abo_03.html.
13. Questions on the definition and delimitation of outer space: replies from Member States. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SpaceLaw/national/def-delim/question.html>.
14. London Institute of Space Policy and Law. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.space-institute.org/resources/>.
15. Mission and objectives of the Institute of Air & Space Law McGill University. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mcgill.ca/iasl/about/mission>.

GENERAL IN AIR AND SPACE LAW

Khalilov Z.Z.

The article deals with the study of link between air and space law, the problem of determining the boundaries of the airspace is investigated. The international practices of various institutions of air and space law, in particular, in Europe, Argentina, Turkey, and the practice of studying these issues in joint form within the research Institute of the Republic of Azerbaijan are analyzed.

Keywords: air and space law, research institute, international practice.

REFERENCES

1. Ofitsial'nyi sait Ministerstva svyazi i vysokikh tekhnologii Azerbaidzhanskoi Respubliki. URL: <http://www.mincom.gov.az/media/xeberler/details/7657>.

2. *Institut vazdushnogo i kosmicheskogo prava Aerohelp*. URL: <http://aerohelp.com>.
3. *Komitet po ispol'zovaniju kosmicheskogo prostranstva v mirnyh celjah. Juridicheskij podkomitet. Pjatidesjataja sessija. 826-e zasedanie. Dok. OON COPUOS/LEGAL/T.826. 2001. March 30. Pp. 4-5. (In Russian).*
4. *Mezhdunarodnoe kosmicheskoe pravo: uchebnik*. Pod red. G.P. Zhukova, A.Kh. Abashidze. M.: RUDN. 2014. Pp. 56-62. (In Russian).
5. *Natsional'nyi aviatsionnyi universitet Ukrainy, Yuridicheskii institut*. URL: <http://nau.edu.ua/ru/menu/uchebnyie-podrazdeleniya/institutyi/yuridicheskij-institut.html>.
6. *Ofitsial'nyi sait upravleniya aviatsionnymi i kosmicheskimi tekhnologiyami Turetskoi Respubliki*. URL: <http://www.hutgm.gov.tr>.
7. *About the Institute of Air and Space Law (IASL) of the University of Lapland*. URL: <http://www.ulapland.fi/InEnglish/Units/Faculty-of-Law/Institutes/Institute-of-Air-and-Space-Law>.
8. *About the Institute of Air and Space Law of the University of Cologne*. URL: <http://www.uni-koeln.de/jur-fak/institut/geschichte/introduction.pdf>.
9. *About the International Institute of Air & Space Law of Leiden University*. URL: <http://law.leiden.edu/organisation/publiclaw/iasl/about/introduction.html>.
10. *About the National Center for Remote Sensing, Air, and Space Law at the University of Mississippi School of Law*. URL: <http://www.spacelaw.olemiss.edu/about/>.
11. *About the National Institute of Air and Space Law in Buenos Aires, Argentina Instituto Nacional de Derecho Aeronáutico y Espacial (INDAE)*. URL: <http://www.indae.com.ar/historia-institucional.php>.
12. *Korea Aerospace University, School of Air Transport, Transportation, Logistics and Air & Space Law*. URL: http://www.kau.ac.kr/english/aboutkau/abo_03.html.
13. *Questions on the definition and delimitation of outer space: replies from Member States*. URL: <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SpaceLaw/national/def-delim/question.html>.
14. *London Institute of Space Policy and Law*. URL: <http://www.space-institute.org/resources/>.
15. *Mission and objectives of the Institute of Air & Space Law McGill University*. URL: <http://www.mcgill.ca/iasl/about/mission>.

Сведения об авторе

Халилов Зафиг Закир оглы, 1987 г.р., окончил Национальную академию авиации (НАА), Баку (Азербайджан) (2010), кандидат юридических наук, эксперт в области правового регулирования коммерческой деятельности авиакомпаний Института воздушного и космического права «Аероһелп», автор 18 научных работ, область научных интересов – международное воздушное и космическое право.

УДК 347.82:351

ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА АВИАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ, РИСКОВ И СОЦИАЛЬНОЙ ЭНТРОПИИ КАК НАУЧНАЯ ПРОБЛЕМА: ПОДХОДЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

О.О. ЧЁРНАЯ

В статье рассматриваются отдельные научно-теоретические и практические вопросы защиты субъектов авиационной деятельности в условиях глобализации, глобального управления, рисков и неопределенности. Сделан ряд теоретических выводов и предложены некоторые институционально-правовые меры по обеспечению устойчивого развития авиации.

Ключевые слова: авиация, глобализация, глобальное управление, риск, неопределенность, институционально-правовая защита, право на хорошее управление.

1. Российская Федерация занимает первое место в мире по территории и девятое – по численности населения. В этой связи очевидна важность развитой и эффективной транспортной системы, при этом приоритетом остается совершенствование ее нормативно-правового обеспечения¹. Очевидно, что оптимальные пути решения данной задачи могут быть предложены только на основе научно обоснованных подходов.

Отметим также, что одной из важнейших научных задач российских правоведов является изучение проблем развития России в условиях глобализации и правовых аспектов данного процесса².

Важно, что изучение правовых условий функционирования авиации и обеспечивающих её элементов (например, метеослужбы) позволяет выявить совокупность различных факторов, влияющих на состояние и эффективность работы авиатранспортной системы, и предложить правовые механизмы, применение которых будет способствовать не только улучшениям в гражданской авиации, но и укреплению безопасности Российской Федерации в ситуации возросшей энтропии общественного развития.

Если обратиться к «внутренним» задачам государства, то, исходя из концепции социального правового государства, на первый план выходит повышение эффективности государства, уточнение и дальнейшая «социализация» его функций. Миссией современного государства провозглашается не господство, а предоставление публичных услуг для повышения качества жизни граждан.

Кроме того, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указано на несовершенство правовых инструментов и механизмов как «фактор угрозы обеспечению международной безопасности»³; этот вывод с полным основанием может быть экстраполирован на авиационную отрасль, поскольку авиация, будучи сложной социотехнической системой, является объектом глобального управления через специализированную международную организацию – Международную организацию гражданской авиации (ИКАО). Отсюда любой «сбой» на данном уровне правового регулирования и правоприменительной практики неизбежно влечёт ущерб Российской Федерации и хозяйствующим субъектам. В аспекте национальной безопасности взаимодействие на международной арене предполагает формирование защитных институционально-правовых механизмов, обеспечивающих надежное функциони-

¹ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1374-р // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5977. № 52 (ч. 2); 2014. № 25. Ст. 3349.

² Пункты 90 и 109 Плана фундаментальных научных исследований РАН – приложение № 2 к Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 3.12.2012 г. № 2237-р // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7089; 2013. № 16. Ст. 2000.

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444; 2014. № 27. Ст. 3754.

рование социотехнических систем в случаях возникновения политических, военных или экономических угроз.

2. Несмотря на актуальность, проблема институционально-правовой защиты Российской Федерации и субъектов глобального управления в условиях энтропии общественного развития (в том числе в сфере гражданской авиации) относится к числу наименее разработанных в науке.

Вместе с тем в 90-х гг. XX в. получило развитие научное осмысление феномена глобализации и глобального управления. За истекший период по различным аспектам глобализации в ведущих западных странах вышло около 600 монографий (в основном на английском языке), в России – около 400 (в том числе переведенных на русский язык работ иностранных авторов); в разных странах издается 25 специализированных научных журналов⁴. Однако научно-правовых исследований – единицы.

Из наиболее значимых отечественных правовых работ можно отметить труд доктора юридических наук И.И. Лукашука «Глобализация, государство, право, XXI век» (это, пожалуй, первая российская монография по данной теме), работы В.С. Малахова, М.Н. Марченко и С.В. Полениной, посвященные различным сторонам функционирования государства и права в условиях глобализации⁵.

В числе зарубежных исследований необходимо указать работы Boulle L., Brysk A., Chatterjee D.K., Jain R.B. (на английском языке), Beck U., Gunther K. и Randeria S. (на немецком языке), Lacruz T., Lachapelle G. и Paquin S. (на французском языке).

В частности, L. Boulle, U. Beck, K. Gunther и S. Randeria обращаются к общим проблемам права в условиях глобализации; A. Brysk исследует проблемы глобализации в аспекте прав человека, а D.K. Chatterjee – глобальной юстиции.

T. Lacruz рассматривает проблемы территориальной целостности национальных государств в эпоху глобализации; работа G. Lachapelle и S. Paquin посвящена новым стратегиям государственного управления в условиях глобализации, а R.B. Jain изучает проблемы глобализации через призму «права на хорошее управление».

Заметим, что ведущие российские правоведы (В.Д. Зорькин, Б.С. Эбзеев, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев и др.) также в той или иной степени затрагивали проблемы глобализации в своих фундаментальных научных трудах.

Вместе с тем практически не исследованными остались вопросы институционально-правовой защиты Российской Федерации и юридических лиц – участников системы глобального управления, хотя формируемые в процессе глобального управления решения международных организаций нередко влекут юридические обязательства для государства и российских юридических лиц (характерным примером может служить режим «открытого неба», который является, как пишет В.Д. Бордунов, «либерализованным» только для европейских перевозчиков⁶). Кроме того, в литературе крайне мало внимания уделяется функционированию государства и права в условиях рисков, которые в случаях так называемого «сверхбыстрого развития» социальных или техногенных явлений могут привести к необратимым последствиям как для отдельного индивида, так и для социума в целом.

3. Указанные выше проблемы были исследованы в теоретической и практической плоскости применительно к метеорологическому обслуживанию гражданской авиации⁷. При этом основным элементом правовой защиты является институционально-правовая защита. В данном подходе следует опираться на теоретические воззрения выдающегося отечественного правоведа

⁴ Глобалистика. Персоналии, организации, издания: энциклопедический справочник / гл. ред., сост. И.В. Ильин, И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М.: Альфа-М, 2012. 432 с.

⁵ Названия и выходные данные трудов российских и иностранных авторов указаны в библиографическом списке, за исключением случаев цитирования.

⁶ Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; Научная книга, 2007. С. 148.

⁷ Результаты исследований опубликованы в трудах Чёрной О.О., указанных в библиографии к данной статье.

Г.В. Мальцева, отмечавшего, что совокупность институционализированных структур является основой социального порядка⁸. Институционально-правовая защита представляет собой процесс формирования и закрепления норм, обеспечивающих права и интересы субъектов соответствующих отношений, в нормативных правовых актах, а также создания адекватных им организационно-правовых структур, обладающих необходимой компетенцией и наделенных имущественными (в том числе финансовыми) и трудовыми ресурсами.

Формирование защитных механизмов указанного уровня («мегауровня») особенно важно в условиях энтропии общественного развития и рисков, среди которых особое место занимают юридические риски, то есть объективно существующие и основывающиеся на ошибочных и (или) противоправных деяниях (действиях или бездействии) представителей законодательной, исполнительной или судебной власти, а равно иных участников правоотношений опасности наступления негативных юридически значимых последствий для субъекта правоотношений.

Для минимизации рисков и преодоления энтропии может быть применен развивающийся ныне институт права на хорошее управление, содержанием которого является эффективное и результативное целенаправленное воздействие на общественные отношения, сопровождаемые мониторингом и адаптацией к обусловленным энтропией общественного развития изменениям, осуществляемое субъектом, личностные качества которого соответствуют характеру его деятельности, для достижения социально значимых целей, ориентированных на «общее благо». Субъективному праву на хорошее управление как мере возможного поведения данного субъекта соответствует юридическая обязанность иных субъектов, прежде всего государства, его органов и должностных лиц, по организации их надлежащего функционирования.

Кроме того, исходя из реалий, важно на институциональном уровне определить пределы глобального управления в сфере авиации, ограничив его отношениями в сфере безопасности полетов. С этой целью представляется необходимым внести в законодательство норму о том, что не допускается заключение международных договоров об участии России в международных организациях, если согласно уставу таких организаций принимаемые ими акты имеют обязательную силу для участников без проведения внутригосударственных процедур, касающихся дачи согласия об обязательности таких актов.

Необходимо также установить нормативные требования к лицам, принимающим решения, влекущие юридические обязательства государства, экспертному обеспечению процедуры принятия таких решений, квалификации экспертов и их ответственности за качество рекомендаций; создать организационно-правовой механизм (общественно-государственные комиссии) анализа принимаемых международными организациями актов на предмет их соответствия интересам России (в том числе в органах власти, взаимодействующих с международными организациями); установить административную ответственность (включая дисквалификацию) для должностных лиц за применение ведомственных актов, не прошедших государственную регистрацию и (или) не опубликованных в установленном порядке.

Для совершенствования предоставления государственных услуг в сфере аэронавигации и привлечения ресурсов было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возложении на Российскую Федерацию обязанности аэронавигационного обслуживания (включая метеорологическое обеспечение) по устанавливаемым ФСТ России ставкам сборов только в «верхнем» воздушном пространстве, а также в аэропортах федерального значения; в других аэропортах и посадочных площадках предоставлять аэронавигационное и метеорологическое обслуживание на договорной основе по экономически обоснованным ценам. При этом следует иметь в виду отличие государственных услуг от услуг гражданско-правового характера. Как думается, исходя из правовой природы властно-государственной деятельности, государственная услуга – это обусловленные публично-правовыми функциями государства действия или деятельность государственных органов в пределах их компетенции, осуществляемые по направляемому заинтересованными

⁸ Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 391, 777.

субъектами в уполномоченные государственные органы заявлению, обращение с которым является обязательным для реализации прав и законных интересов заявителей.

Реализация указанных положений позволяет, на мой взгляд, повысить эффективность государственного законодательного регулирования и управления в области авиации, а также сформировать институционально-правовые механизмы защиты государства и российских юридических лиц в условиях глобализации и связанных с ней рисков, что имеет существенное значение для развития Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*: утв. указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.
2. *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года*: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1374-р.
3. *Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы*: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2237-р.
4. Алексеев С.С. *Восхождение к праву. Поиски и решения*. М.: Норма, 2001.
5. Бордунов В.Д. *Международное воздушное право*. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; Научная книга, 2007.
6. *Глобалистика. Персоналии, организации, издания: энциклопедический справочник* / гл. ред., сост. И.В. Ильин, И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М.: Альфа-М, 2012.
7. Зорькин В.Д. *Современный мир, право и Конституция*. М.: Норма, 2010.
8. Лукашева Е.А. *Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2014.
9. Лукашук И.И. *Глобализация, государство, право, XXI век*. М.: Спарк, 2000.
10. Малахов В.С. *Государство в условиях глобализации: монография*. М., 2007.
11. Мальцев Г.В. *Культурные традиции права*. М.: Норма, 2013.
12. Мальцев Г.В. *Социальные основания права*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013.
13. Марченко М.Н. *Государство и право в условиях глобализации: монография*. М., 2009.
14. Поленина С.В. *Право, гендер и культура в условиях глобализации: монография*. М., 2009.
15. Чёрная О.О. *Метеорологическое обеспечение гражданской авиации: сборник нормативных актов и документов* / под общ. ред. д-ра юрид. наук С.С. Юрьева. М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2013. 660 с.
16. Чёрная О.О. Нормативно-правовые источники метеорологического обслуживания гражданской авиации // Научный Вестник МГТУ ГА. 2013. № 196. С. 102-107.
17. Чёрная О.О. Государственная услуга как правовая категория // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2013. № 3 (30). С. 35-41.
18. Чёрная О.О. Современное правовое регулирование управления безопасностью полетов / *Человеческий фактор в авиации: управление, техника, право: сб. докладов на Московском международном форуме 21 ноября 2013 г.* М.: Юрист, 2014.
19. Чёрная О.О. Функционирование авиации в контексте проблем глобального управления / *Четвертая конференция по воздушному праву: научн.-практич. конф. 23-24 октября 2014 г.* СПб.: СПбГУ ГА, 2014.
20. Эбзеев Б.С. *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография*. М.: Проспект, 2013.
21. Юрьев С.С., Чёрная О.О. Юридические риски в аспекте социологической концепции «общества риска» // *Вестник Московского государственного университета. Серия 11 (Право)*. 2014. № 6.
22. Beck U., Gunther K., Randeria S. *Das Recht im Globalisierungsprozess*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2003.
23. Boule L. *The Law of Globalization: An Introduction*. Alphen aan den Rijn, 2009.
24. Brysk A. *Globalization and Human Rights*. Berkeley, 2002.
25. Chatterjee D.K. *Encyclopedia of Global Justice*. Dordrecht; L., N.Y., 2011.
26. Jain R.B. *Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms*. New Delhi, 2005.
27. Lachapelle G., Paquin S. *Mondialisation, gouvernance et nouvelles strategies subetatiques*. Laval, 2004.
28. Lacruz T. *La mondialisation et la territorialite de l'Etat National: l'action des flux mondialisés sur la territorialite de l'Etat national*. Montreal, 2001.

LEGAL PROTECTION OF AVIATION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION, RISKS AND SOCIAL ENTROPY AS A SCIENTIFIC PROBLEM: APPROACHES AND SOLUTIONS

Chernaya O.O.

The article considers the issue concerning the international legal problem of using armed forces to counter the threats posed by the misuse of civil aircraft, in particular, the use of civil aircraft as a weapon to kill people and destroy objects on

the territory of States (the events of 11th September 2001 in the USA). It proves the need for universal international legal norms regulating the actions of States to prevent and suppress acts of the misuse of civil aircraft.

Keywords: aviation, globalization, global management, risk, uncertainty, institutional legal protection, right for good management.

REFERENCES

1. *Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii do 2020 goda*: utv. ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 12 maja 2009 g. № 537. (In Russian).
2. *Transportnaya strategiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda*: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 22 nojabrja 2008 g. № 1374-r. (In Russian).
3. *Programma fundamental'nykh nauchnykh issledovanii gosudarstvennykh akademii nauk na 2013-2020 gody*: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 3 dekabrya 2012 g. № 2237-r. (In Russian).
4. **Alekseev S.S.** *Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya*. M.: Norma. 2001. (In Russian).
5. **Bordunov V.D.** *Mezhdunarodnoe vozdushnoe pravo*. M.: NOU VKSh «Aviabiznes»; Nauchnaya kniga. 2007. (In Russian).
6. **Il'in I.V., Mazur I.I., Chumakov A.N.** *Globalistika. Personalii, organizatsii, izdaniya: entsiklopedicheskii spravochnik*. M.: Al'fa-M. 2012. (In Russian).
7. **Zor'kin V.D.** *Sovremennyi mir, pravo i Konstitutsiya*. M.: Norma. 2010. (In Russian).
8. **Lukasheva E.A.** *Chelovek, pravo, tsivilizatsii: normativno-tsennostnoe izmerenie*. M.: Norma, INFRA-M. 2014. (In Russian).
9. **Lukashuk I.I.** *Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo, XXI vek*. M.: Spark. 2000. (In Russian).
10. **Malakhov V.S.** *Gosudarstvo v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2007. (In Russian).
11. **Mal'tsev G.V.** *Kul'turnye traditsii prava*. M.: Norma. 2013. (In Russian).
12. **Mal'tsev G.V.** *Sotsial'nye osnovaniya prava*. M.: Norma, INFRA-M. 2013. (In Russian).
13. **Marchenko M.N.** *Gosudarstvo i pravo v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2009. (In Russian).
14. **Polenina S.V.** *Pravo, gender i kul'tura v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2009. (In Russian).
15. **Chernaya O.O.** *Meteorologicheskoe obespechenie grazhdanskoi aviatsii: sbornik normativnykh aktov i dokumentov*. Pod obshch. red. d-ra yurid. nauk S.S. Yur'eva. M.: National Association of Air Law. 2013. 660 p. (In Russian).
16. **Chernaya O.O.** Normativno-pravovye istochniki meteorologicheskogo obsluzhivaniya grazhdanskoy aviatsii. *Nauchnyi Vestnik MGTU GA*. M. 2013. № 196. Pp. 102-107. (In Russian).
17. **Chernaya O.O.** Gosudarstvennaya usługa kak pravovaya kategoriya. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata*. M. 2013. Pp. 35-41. (In Russian).
18. **Chernaya O.O.** Sovremennoe pravovoe regulirovanie upravleniya bezopasnost'yu poletov. *Chelovecheskii faktor v aviatsii: upravlenie, tekhnika, pravo*: sb. dokl. na Moskovskom mezhdunarodnom форуме 21 noyabrya 2013 g. M.: Lawyer. 2014. Pp. 111-119. (In Russian).
19. **Chernaya O.O.** Funktsionirovanie aviatsii v kontekste problem global'nogo upravleniya. *Chetvertaya konferentsiya po vozdušnomu pravu: nauchn.-praktich. konf. 23-24 oktyabrya 2014 g.* SPb.: SPbGU GA. 2014. (In Russian).
20. **Ebzeev B.S.** *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossiiskoi Federatsii*: monografiya. M.: Prospekt. 2013. P. 652. (In Russian).
21. **Yur'ev S.S., Chernaya O.O.** Juridicheskie riski v aspekte sociologicheskoy koncepcii «obshchestva riska». *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 11 (Pravo)*. 2014. № 6. Pp. 40-50. (In Russian).
22. **Beck U., Gunther K., Randeria S.** *Das Recht im Globalisierungsprozess*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2003.
23. **Boulle L.** *The Law of Globalization: An Introduction*. Alphen an den Rijn, 2009.
24. **Brysk A.** *Globalization and Human Rights*. Berkeley, 2002, p. 321.
25. **Chatterjee D.K.** *Encyclopedia of Global Justice*. Dordrecht; L., N.Y., 2011, p. 1176.
26. **Jain R.B.** *Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms*. New Delhi, 2005, p. 308.
27. **Lachapelle G., Paquin S.** *Mondialisation, gouvernance et nouvelles strategies subetatiques*. Laval, 2004.
28. **Lacruz T.** *La mondialisation et la territorialite de l'Etat National: l'action des flux mondialisés sur la territorialite de l'Etat national*. Montreal, 2001.

Сведения об авторе

Чёрная Ольга Олеговна, окончила Национальный институт бизнеса (2010), аспирантка Российской академии адвокатуры и нотариата, помощник Первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, автор 15 научных работ, область научных интересов – правовое регулирование отношений по метеорологическому обеспечения гражданской авиации.

УДК 629.73:656.7:347.822.4

К ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА РУКОВОДИТЕЛЯ ПОЛЕТОВ

В.П. ШИЛИНА

В статье проведено исследование правового статуса руководителя полетов, проанализирована нормативная правовая база, регулирующая деятельность руководителя полетов. Делается вывод о том, что руководитель полетов является субъектом специальных правоотношений, определенных нормами законодательства.

Ключевые слова: воздушный транспорт, гражданская авиация, руководитель полетов, правовой статус, трудовая функция, квалификационные требования, технология взаимодействия.

1. Приказом Минздравсоцразвития России от 29.01.2009 г. № 32 утвержден Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (далее – ЕКС), раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта»¹.

Содержащиеся в нём квалификационные характеристики руководителя полетов свидетельствуют о значительных его полномочиях. В частности, они предусматривают, что руководитель полетов обеспечивает безопасность и экономичность полетов воздушных судов; организует и контролирует управление движением воздушных судов, находящихся в зоне ответственности диспетчерских пунктов управления воздушным движением; принимает решение о направлении воздушных судов на запасные аэродромы при невозможности посадки на аэродроме назначения, а также о начале, прекращении и возобновлении полетов на аэродроме; руководит работой дежурной смены управления воздушным движением. При этом руководитель полетов должен знать: законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие направления развития гражданской авиации; нормативные и методические документы, регламентирующие организацию воздушного движения; технологию работы диспетчеров управления и планирования воздушного движения.

Юридически значимая проблема «лишь» в том, что названный приказ не зарегистрирован Минюстом России, не опубликован и поэтому в силу Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нем предписаний².

2. В разделе IV ФАП «Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам», утвержденных приказом Минтранса России от 26.11.2009 г. № 216 (далее – ФАП № 216)³, установлены требования к кандидатам, предъявляемые при внесении отметок о допуске к работе руководителем полетов, в том числе: наличие высшего профессионального образования; опыт работы в органах обслуживания воздушного движения (управления полетами) не менее чем 60 месяцев, в том числе не менее чем 36 месяцев в подразделении, представляющем кандидата на получение допуска руководителя полетов; как правило, все допуски к работе на диспетчерских пунктах (секторах), где кандидат будет исполнять должностные обязанности руководителя полетов; документ об успешном прохождении курсов подготовки руководителей полетов; действующее свидетельство и классную квалификацию «диспетчер УВД 1-го класса».

Кандидат на должность руководителя полетов должен продемонстрировать практические навыки по ряду операций, включая взаимодействие со службами, обеспечивающими выполне-

¹ Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. № 3. 2009.

² СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 7. 15.02.2010.

ние полетов.

3. Приказом Минтранса России от 30.01.2004 г. № 10 утверждено Положение об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации Российской Федерации (приказ зарегистрирован в Минюсте России 25.02.2004 г. № 5580), в котором также упоминается должность руководителя полетов⁴.

Следует отметить, что ни в одном из вышеперечисленных нормативных актов не упоминается такая должность, как руководитель полетов аэродрома.

4. Отметим, что Минтрансом России до сих пор не утвержден перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации; при этом в распоряжении Росавиации от 11.04.2005 г. № ШН-107-р⁵ имеется ссылка на постановление Правительства РФ от 10.07.1998 г. № 749-ДСП «Об утверждении перечней должностей авиационного персонала Российской Федерации»⁶.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 г. № 16 «Об утверждении перечня работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств» утвержден перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств. В разделе III «Гражданская авиация» перечня указаны должности диспетчеров, однако должность руководителя полетов в названном перечне отсутствует.

5. Согласно п. 3.6.1 ФАП «Организация воздушного движения в Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 25.11.2011 г. № 293 (далее - ФАП № 293)⁷, смены диспетчеров УВД возглавляют должностные лица из числа руководителей – руководители полетов, которые исполняют свои функциональные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

В соответствии с п. 3.6.2 ФАП № 293 руководителю полетов «в оперативном отношении» подчиняются старшие должностные лица объектов и служб, обеспечивающих производство полетов и обслуживание воздушного движения по вопросам, связанным с обеспечением безопасности полетов воздушных судов.

Однако правовой механизм такого «подчинения» действующими нормативными правовыми актами не установлен.

6. Согласно п. 3.3.10 ФАП № 293 диспетчерский пункт (сектор), осуществляющий обслуживание воздушного движения на ВПП, при выполнении работ на летной полосе:

- дает разрешение на выезд технических и других автотранспортных средств на летную полосу только с разрешения руководителя полетов;
- информирует руководителя полетов и при наличии диспетчера, осуществляющего обслуживание воздушного движения на предпосадочной прямой, о начале и окончании работ на летной полосе;
- немедленно докладывает руководителю полетов о прекращении (неустойчивой) связи с руководителем работ на летной полосе и недостатках в работе светосигнального оборудования летной полосы.

Из изложенного усматривается тесная связь квалификации (квалификационных характеристик), опыта, знаний и умений соответствующего лица из числа авиационного персонала с его функциональными служебными обязанностями, которые должны соответствовать уровню предоставленных такому лицу прав.

Системный анализ норм вышеуказанных нормативных правовых актов позволяет сделать

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 11. 15.03.2004.

⁵ Документ опубликован не был.

⁶ Документ опубликован не был.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 7. 13.02.2012.

вывод о том, что лица, занимающие должность руководителя полетов, могут быть отнесены к числу специалистов авиационного персонала гражданской авиации, поскольку имеют специальную профессиональную подготовку и соответствующий сертификат (свидетельство) диспетчера УВД 1-го класса, а также осуществляют деятельность, непосредственно связанную с обеспечением безопасности полетов воздушных судов и организации использования воздушного пространства.

7. При рассмотрении вопроса о статусе руководителя полетов полагаем необходимым обратиться к нормам законодательства, регулирующим вопросы объема должностных обязанностей и прав руководителя полетов при выполнении им трудовой функции в части взаимодействия со службами, обеспечивающими выполнение полетов.

Так, согласно п. 8.16 ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 31.07.2009 г. № 128⁸, работы на летном поле аэродрома проводятся только с разрешения руководителя полетов и под руководством ответственного лица аэродромной службы главного оператора аэропорта за проведение работ.

Приказом Минтранса России от 13.07.2006 г. № 82 утверждена Инструкция по организации движения спецтранспорта и средств механизации на гражданских аэродромах Российской Федерации (приказ зарегистрирован в Минюсте России 02.10.2006 г. № 8343).⁹

Согласно п. 34 Инструкции выезд спецмашин на летную полосу и рулежные дорожки для выполнения работ производится только по разрешению руководителя полетов и с разрешения диспетчера стартового диспетчерского пункта (командного диспетчерского пункта, диспетчерского пункта руления) и только в сопровождении лица, ответственного за проведение работ.

Вместе с тем следует обратить внимание, что до настоящего времени действует Руководство по эксплуатации гражданских аэродромов Российской Федерации (далее - РЭГА РФ-94), утвержденное приказом директора Департамента воздушного транспорта от 19 сентября 1994 г. № ДВ-98¹⁰.

Названный приказ в установленном порядке не опубликован и не зарегистрирован в Минюсте России, в связи с чем с учетом норм Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» не может рассматриваться в качестве нормативного правового акта.

Однако поскольку РЭГА РФ-94 применяется на практике, в том числе судебной (например, постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 27.10.2014 г. по делу № А29-1428/2014 и Десятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2014 г. по делу № А41-18840/14; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25.06.2008 г. по делу № А40-7400/07-43-80), целесообразно проанализировать отдельные положения данного документа.

В «Введении» к РЭГА РФ-94 указано, что «в Руководстве сформулированы обязательные для выполнения требования, а также даны рекомендации по контролю состояния и подготовке летных полей аэродромов к полетам». Обращает на себя внимание, что в данном документе применяется термин руководитель полетов на аэродроме (в отличие от вышеуказанных нормативных правовых актов, в которых должность указана как руководитель полетов).

Пунктом 1.3.2 РЭГА РФ-94 определены обязанности руководителя полетов на аэродроме, среди которых названы следующие:

- контролирует освобождение летной полосы от технических средств не позднее чем за 5 мин до расчетного (уточненного) времени посадки, а также перед взлетом воздушных судов;
- запрещает выполнение работ на ВПП в случаях отсутствия или потери связи между дис-

⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 43. 26.10.2009.

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 42. 16.10.2006.

¹⁰ Документ опубликован не был.

петчером СДП и аэродромной службой;

- запрещает выезд на ВПП техническим средствам, оборудование которых не соответствует требованиям настоящего руководства, а также без сопровождения спецмашиной ответственного лица службы, проводящей работы на территории летного поля.

При рассмотрении вопроса о правовом статусе руководителя полетов, его прав и обязанностей, включая вопросы взаимодействия с другими службами аэропорта, особо следует обратить внимание на раздел 2.2 РЭГА РФ-94 «Взаимодействие служб аэропорта, обеспечивающих полеты».

Согласно п. 2.2.2 РЭГА РФ-94 руководитель полетов аэродрома (РПА) является главным и единственным должностным лицом, определяющим готовность аэродрома к полетам, разрешающим и запрещающим прием и выпуск воздушных судов. Его решения обязательны для всех служб, обеспечивающих полеты, и могут быть отменены только командиром авиапредприятия с документальной записью, имеющей юридическую силу. Выезд транспортных средств на летные полосы, РД и другие рабочие площади производится только с разрешения РПА или диспетчера СДП (СДП МВЛ) после согласования проведения работ с ответственным лицом аэродромной службы не позднее чем накануне дня их выполнения, сообщая при этом о характере работ, месте и времени их проведения.

Ответственное лицо за выполнение работ на летном поле по указанию РПА или диспетчера СДП должно принимать меры по немедленному удалению техники и людей с летного поля. Во всех случаях летное поле должно быть освобождено не позднее чем за 5 мин до расчетного (уточненного) времени посадки и взлета ВС (п. 2.2.4 РЭГА РФ-94).

Пунктом 2.2.5 РЭГА РФ-94 установлены обязанности руководителя полетов аэродрома при выполнении работ на летном поле, среди которых принятие решения о выполнении работ, о прекращении полетов, передача диспетчерам СДП (СДП МВЛ) указания о запрещении или ограничении по приему и выпуску ВС, после завершения работ дача указаний диспетчеру старта и посадки о возобновлении приема и выпуска ВС.

На мой взгляд, вышеуказанные права и обязанности руководителя полетов на аэродроме, предусмотренные РЭГА РФ-94 (документ не прошел регистрацию в Минюсте России), не соответствуют правам и обязанностям руководителя полетов, определенным в нормативных правовых актах, прошедших регистрацию в Минюсте России и опубликованных в установленном порядке в официальных источниках.

Полагаю, что такая правовая неопределенность вызвана отсутствием нормативного правового акта, принятого уполномоченным в области гражданской авиации органом (в настоящее время – Минтранс России) и содержащим такие нормы права, которые бы были однозначно обязательны не только для аэродромной службы, но и для всех других наземных служб, обеспечивающих полеты на аэродроме.

Если применить нормы законодательства Российской Федерации в их правовой взаимосвязи, можно сделать вывод о том, что лица, занимающие должность руководителя полетов, относятся к числу специалистов авиационного персонала гражданской авиации, поскольку имеют специальную профессиональную подготовку и соответствующий сертификат, осуществляют деятельность, непосредственно связанную с обеспечением безопасности полетов воздушных судов и организации использования воздушного пространства.

Вместе с тем с точки зрения трудового права руководитель полетов является работником, с которым работодатель должен заключить трудовой договор, в котором обязательно должны быть указаны: трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации и квалификационных характеристик; конкретный вид поручаемой работнику работы).

Следует также отметить правовую неопределенность во взаимоотношениях руководителя полетов с работниками других наземных служб, вызванную отсутствием нормативного правового акта прямого действия, принятого уполномоченным в области гражданской авиации орга-

ном и содержащего конкретные нормы права, наделяющие руководителя полетов правами по принятию решений, обязательных для исполнения работниками всех наземных служб, обеспечивающих полеты на аэродроме.

Представляется, что различие формулировок нормативных правовых актов и иных актов, определяющих вид, объем прав и обязанностей, основание ответственности руководителя полетов, безусловно, может вызвать их неоднозначное толкование и затруднить применение в конкретной ситуации, что может повлечь нарушение прав и законных интересов граждан, общества и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395.

2. *Перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 16.

3. *Положение об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 30.01.2004 г. № 10.

4. **ФАП.** *Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации*: утв. приказом Минтранса России от 10.02.2014 г. № 32.

5. **ФАП.** *Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации*: утв. приказом Минтранса России от 12.09.2008 г. № 147.

6. *Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670.

7. **ФАП.** *Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам*: утв. приказом Минтранса России от 26 ноября 2009 г. № 216.

8. **ФАП.** *Организация воздушного движения в Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 25.11.2011 г. № 293.

9. **ФАП.** *Сертификационные требования к юридическим лицам, осуществляющим аэропортовую деятельность по аэродромному обеспечению полетов воздушных судов*: утв. приказом ФСБТ РФ от 06.05.2000 г. № 121.

10. *Руководство по эксплуатации гражданских аэродромов Российской Федерации (РЭГА РФ-94)*: утв. приказом Директора Департамента воздушного транспорта от 19 сентября 1994 г. № ДВ-98.

11. **ФАП.** *Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 31.07.2009 г. № 128.

12. *Инструкция по организации движения спецтранспорта и средств механизации на гражданских аэродромах Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 13.07.2006 г. № 82.

13. *О специальной подготовке руководителей и специалистов организаций гражданской авиации, связанных с обеспечением безопасности полетов на воздушном транспорте (гражданской авиации)*: распоряжение Росавиации от 11.04.2005 г. № ШН-107-р.

14. *О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти*: указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763.

THE PROBLEM OF THE LEGAL STATUS OF THE FLIGHT CONTROL OFFICER

Shilina V.P.

In this article the legal status of the Flight Control Officer is investigated, the legal and regulatory framework governing the activities of the Flight Control Officer are analyzed. It is concluded that the Flight Control Officer is the subject of the special legal relationship determined by standards of the legislation.

Keywords: air traffic, civil aviation, Flight Control Officer, legal status, labor function, qualification requirements, technology of interaction.

REFERENCES

1. *Polozhenie o Ministerstve transporta Rossijskoj Federacii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 30 ijulja 2004 g. № 395. (In Russian).
2. *Perechen' rabot, professij, dolzhnostej, neposredstvenno svjazannyh s upravleniem transportnymi sredstvami ili upravleniem dvizheniem transportnyh sredstv*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19 janvarja 2008 g. № 16. (In Russian).
3. *Polozhenie ob osobennostjah rezhima rabocheho vremeni i vremeni otдыha rabotnikov, osushhestvljajushhih upravlenie vozdušnym dvizheniem grazhdanskoj aviacii Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 30.01.2004 g. № 10. (In Russian).
4. **FAP.** *Trebovanija, pred#javljaemye k oformleniju i forme svidetel'stv aviacionnogo personala grazhdanskoj aviacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 10.02.2014 g. № 32. (In Russian).
5. **FAP.** *Trebovanija k chlenam jekipazha vozdušnyh sudov, specialistam po tehničeskomu obsluzhivaniju vozdušnyh sudov i sotrudnikam po obespečeniju poletov (poletnym dispetcheram) grazhdanskoj aviacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 12.09.2008 g. № 147. (In Russian).
6. *Pravila provedenija proverki sootvetstvija lic, pretendujushhih na poluchenie svidetel'stv, pozvoljajushhih vypolnjat' funkcii chlenov jekipazha grazhdanskogo vozdušnogo sudna, sotrudnikov po obespečeniju poletov grazhdanskoj aviacii, funkcii po tehničeskomu obsluzhivaniju vozdušnyh sudov i dispetcherskomu obsluzhivaniju vozdušnogo dvizhenija, trebovanijam federal'nyh aviacionnyh pravil, a takzhe vydachi takih svidetel'stv licam iz chisla specialistov aviacionnogo personala grazhdanskoj aviacii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 6 avgusta 2013 g. № 670. (In Russian).
7. **FAP.** *Trebovanija k dispetcheram upravlenija vozdušnym dvizheniem i parashjutistam-instruktoram*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 26 nojabrja 2009 g. № 216. (In Russian).
8. **FAP.** *Organizacija vozdušnogo dvizhenija v Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 25.11.2011 g. № 293. (In Russian).
9. **FAP.** *Sertifikacionnye trebovanija k juridicheskim licam, osushhestvljajushhim ajeroportovuju dejatel'nost' po ajerodromnomu obespečeniju poletov vozdušnyh sudov*: utv. prikazom FSVT RF ot 06.05.2000 g. № 121. (In Russian).
10. *Rukovodstvo po jekspluatacii grazhdanskih ajerodromov Rossijskoj Federacii» (RJeGA RF-94)*: utv. prikazom Direktora Departamenta vozdušnogo transporta ot 19 sentjabrja 1994 g. № DV-98. (In Russian).
11. **FAP.** *Podgotovka i vypolnenie poletov v grazhdanskoj aviacii Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 31.07.2009 g. № 128. (In Russian).
12. *Instrukcija po organizacii dvizhenija spectransporta i sredstv mehanizacii na grazhdanskih ajerodromah Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 13.07.2006 g. № 82. (In Russian).
13. *O special'noj podgotovke rukovoditelej i specialistov organizacij grazhdanskoj aviacii, svjazannyh s obespečeniem bezopasnosti poletov na vozdušnom transporte (grazhdanskoj aviacii)*: rasporyazhenie Rosaviacii ot 11.04.2005 g. № ShN-107-r. (In Russian).
14. *O porjadke opublikovanija i vstuplenija v silu aktov Prezidenta Rossijskoj Federacii, Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti*: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 23.05.1996 № 763. (In Russian).

Сведения об авторе

Шилина Валентина Павловна, окончила Всесоюзный юридический заочный институт (1973), заслуженный юрист Российской Федерации, почетный адвокат России, заместитель Председателя МКА «Межрегион», автор более 20 научных работ, область научных интересов – трудовое и воздушное право.

УДК 341:502/504

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОСВОЕНИЯ РАЗРАБОТКИ И ЗАЩИТЫ АРКТИКИ

В.Н. ШЕЛОМЕНЦЕВ

В статье анализируется проблема экологического использования и охраны богатейших природных ресурсов Арктики, разграничения морских пространств между арктическими государствами, правовое положение Российской Федерации в этом регионе, также рассмотрены вопросы защиты интересов России в арктическом регионе, проблема экологической уязвимости Арктики и пути ее решения.

Ключевые слова: эколого-правовая база, арктическая зона, Международно-правовой статус арктических морских пространств Северного Ледовитого океана, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Северный морской путь, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.

Россия в XXI в. встала на путь новых научных, экономических исследований Арктической зоны как международного пространства, чему способствуют определенные условия сокращения ледового покрова в силу потепления климата, а также выход государства на новый уровень понимания проблем экологического использования и охраны богатейших природных ресурсов Арктики. Арктическая зона становится мировым стимулятором, поэтому Россия планирует сохранить за собой главную роль в Арктике и регулярно отстаивает на переговорах свои права на морские акватории, часть континентального шельфа и природные ресурсы. В связи с этим растёт и обеспокоенность региональных государств ситуацией в сфере экологической, экономической и просто безопасности.

Данная северная полярная территория нашей планеты включает в себя морские пространства Северного Ледовитого океана и ряд прилегающих к нему морей, а также островные и частично материковые территории России, США, Канады, Дании, Исландии, Норвегии, Швеции и Финляндии.

Российский сектор Арктической зоны охватывается мощным промышленным комплексом Севера, особо экологически охраняемый район земного шара, Арктика расположена в зоне Северного полюса, общей площадью около 22 млн. км², имеющая большой потенциал Российская промышленность добывает на Севере нефть (80% от добычи), природный газ (93%), никель и медь (90%), алмазы и золото (33%), платину, кобальт, олово, марганец, уголь¹. На сегодня неоткрытых земель в Арктике просто нет, все сухопутные территории являются частью территории одного из арктических государств.

Правовое упоминание в Российском законодательстве относительно Арктики было в начале XX в. В 1912-1913 гг. была установлена и в 1918 г. подтверждена 12-мильная ширина территориальных вод². Были разработаны и приняты документы, которыми вновь открытые острова и земли включались в территорию России. Самый юридически значимый документ для международного права – это официальная нота Министерства иностранных дел России иностранным государствам от 20 сентября 1916 г., в котором объявлялось о том, какие именно острова и земли включены в состав России.

Молодое Советское государство для закрепления территориальной целостности и предотвращения международных споров МИД СССР 4 ноября 1924 г. подтверждает данную стратегическую линию нотой Народного комиссара иностранных дел СССР Г.В. Чичерина.

¹ Инновационное развитие экономики Севера: проблемы и перспективы: материалы интернет-конференции / Федеральное Собрание РФ; Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. М., 2007. С. 25.

² Собрание законодательства РСФСР. 1918. № 44. Ст. 539.

В данном документе, а также в сопровождавшем его Заявлении Управляющего делами Советского правительства³ не было прописано о правовом статусе вод, лежащих между и вокруг островов, не был определен и правовой статус разграничительных линий.

Международно-правовой статус арктических морских пространств Северного Ледовитого океана, включающих в себя внутренние морские воды, территориальные моря и исключительные экономические зоны соответствующих прибрежных государств, а также участки открытого моря были определены положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Юридически следуя положениям данной Конвенции, регулируется вопрос о разграничении морских пространств между арктическими государствами. Имея в наличии данную нормативно-правовую базу, была осуществлена делимитация морских пространств со смежными с Россией государствами в Арктике - Норвегией и США. А также подписан договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г.⁴

Одним из основополагающих документов, регулирующих охрану и освоение Арктики, является «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.», утвержденная Президентом России В. Путиным 20 февраля 2013 г. В ней даются определение Северного морского пути и характеристика его как «единой национальной транспортной магистрали России в Арктике». В этом документе предусмотрено развитие «единой арктической транспортной системы России в качестве национальной морской магистрали, ориентированной на круглогодичное функционирование, включающей в себя меридиональные речные и железнодорожные коммуникации, а также аэропортовую сеть». Северный морской путь проходит вдоль северных берегов России по морям Северного Ледовитого океана (Баренцеву, Карскому, Лаптевых, Восточно-Сибирскому, Чукотскому и Берингову), соединяя европейские и дальневосточные порты России, а также устья сухоходных сибирских рек в единую национальную транспортную систему в Арктике.

В начале 2014 г. Комиссия ООН по границам континентального шельфа приняла решение, по которому увеличила территорию России, в результате чего Охотское море стало полностью принадлежать России, площадь нашей страны выросла на 52 тыс. км², эта акватория очень богата промысловыми видами рыб, а дно участка, по предварительным данным, содержит около миллиарда тонн нефти и газа. Кроме того, эксперты указывают, что это решение является поворотным моментом для ставшего вполне реальным международного признания тянущегося до Северного полюса Хребта Ломоносова в Арктике. Это означает, что северные границы России вернутся к очертаниям времен Советского Союза: тогда от Кольского полуострова линия государственной границы шла к Северному полюсу, а от него – к Берингову проливу.

Следуя статьям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в которых закреплен международно-правовой режим защиты и сохранения морской среды, определяющий права и обязанности государств, использующих морские пространства, по борьбе с их загрязнением, и являющийся обязательным для всех участников данной Конвенции. Согласно условиям, закрепленным в Конвенции, прибрежные государства могут принимать в отношении своей экономической зоны соответствующие законы, правила для предупреждения загрязнения морской среды.

Данные законы и правила должны соответствовать общепризнанным нормам и стандартам, однако в отношении некоторых районов, в пределах исключительной экономической зоны, Конвенция предусматривает возможность применения прибрежным государством специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения. В ней также определены меры, к которым могут прибегать прибрежные государства для обеспечения выполнения своих прав вплоть до возбуждения разбирательства и задержания судов в соответствии со своим законодательством в

³ Известия Центрального Исполнительного комитета и Всероссийского Исполнительного комитета Совета Народных Комиссаров. 18 April 1926 / Собрание законодательства СССР. 1926. № 89. Ст. 2720.

⁴ Бюллетень международных договоров. 2011. № 12. С. 79.

случае нарушения ими в исключительной экономической зоне установленных норм и стандартов, относящихся к предотвращению загрязнения морской среды.

Помимо этого защита арктических вод от загрязнения нашла отражение в предложенной Канадой на III Конференции по морскому праву ст. 234 Конвенции ООН, которая была принята международным сообществом.

В соответствии со ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. под «покрытыми льдом районами» понимаются районы «в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия или повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его».

Кроме того, с учетом уязвимости Арктики с экологической точки зрения может возникнуть вопрос об объявлении ее как «специального района», что подразумевает повышенную ответственность приарктических государств за сохранение природной среды и контроль за экологическими последствиями любой деятельности, осуществляемой в пределах их юрисдикции.

Тем не менее ни у кого не вызывает сомнения, что навигация во льдах предъявляет повышенные требования как к самим судам, так и к судоводителям. Так, например, еще на Международной конференции по Арктическому океану 1971 г. было сказано, что «в будущем при составлении любого режима в числе объектов, подпадающих под контроль, могут быть включены соответствующая конструкция и оборудование судов; соответствующие навигационные приборы; предъявление соответствующих требований к командному составу судов».

Эти положения нашли продолжение в работе Международной морской организации. Комитет по безопасности на море (КБМ) ИМО на 76 сессии (2-13 декабря 2002 г.) и Комитет по защите морской среды (КЗМС) ИМО на 48 сессии 7-11 октября 2002 г. утвердили Руководство для судов, плавающих в арктических льдах. КБМ на 86 сессии 27 мая - 5 июня 2009 г. утвердил пересмотренное Руководство для судов, плавающих в полярных водах.

Соответственно данное Руководство основано на принципах, разработанных для судов, плавающих в арктических водах, но эти принципы были обновлены и расширены с целью большего охвата морских пространств Арктики, которые в последние годы становятся все более привлекательными для научных, туристических судов, а также ледокольного и танкерного флота, перевозящего нефть и сжиженный газ по Северному морскому пути.

Это особо актуально становится для России, так как в сентябре 2014 г. «Роснефть» открыла новое месторождение сверхлегкой нефти на самой северной в мире арктической скважине в Карском море. Ему дали название «Победа». Разведка велась совместно с американской компанией ExxonMobil. Бурение проведено в рекордные сроки – за полтора месяца. Запасы только первой пробуренной скважины составляют свыше 100 млн. т.

Два километра или полторы морские мили остаются до Карских ворот, естественной границы Баренцева и Карского морей. Они открывают новую нефтеносную провинцию, которая по запасам сопоставима со всей ресурсной базой Саудовской Аравии.

На фоне благоприятных экономических последствий для России происходит обострение международного соперничества за контроль над арктическими ресурсами и доступ в регион. Линии конфронтации придерживаются Канада, США, Норвегия, а также государства, такие как Китай, Япония и Южная Корея, склонные сочетать принципы сотрудничества в зависимости от конкретной ситуации.

Руководство страны, объявив Арктику «зоной мира», вместе с тем намерено усилить военное присутствие в районах, имеющих жизненно важное значение как с точки зрения экономики, так и национальной безопасности.

Президент Владимир Путин на совещании в Министерстве Обороны заявил: «Россия все активнее осваивает этот перспективный регион, возвращается в него и должна располагать здесь всеми рычагами для защиты своей безопасности и национальных интересов», и поручил

Минобороны в 2014 г. закончить формирование воинских частей и развертывание необходимой инфраструктуры в Арктике.

В Министерстве обороны России создана новая структура для защиты северных рубежей страны. В неё войдут Северный флот, арктические бригады и другие подразделения. Руководить новой структурой будет командующий Северным флотом. Он будет напрямую подчиняться министерству обороны России. Помимо арктических бригад в неё войдут части ВВС, ПВО и органы управления.

Основной целью нового объединения является защита интересов России в арктическом регионе. «Это и Северный морской путь, и защита рыбных ресурсов, месторождений углеводородов и самое главное – обеспечение безопасности на севере страны» - заявил представитель Генерального штаба ВС РФ.

Уже начато восстановление аэродромов в арктической зоне, до конца года планируется заключить госконтракт на разработку документации на развитие, а по сути, на возрождение аэродрома Тикси и выполнение строительно-монтажных работ на аэродроме Североморск-1.

Также в последние годы продолжается активное обустройство аэродромной военной инфраструктуры Арктики. Начало строительства и реконструкция в Арктике новых аэродромов и взлётно-посадочных полей, которые смогут через несколько лет принимать практически все типы военных и гражданских самолетов, свидетельствует о том, что Россия намерена значительно укрепить свои позиции в регионе.

При соответствующих метеорологических условиях, как сообщает Минобороны, вертолетами Военно-воздушных сил Ми-8 и Ми-26 производится доставка специалистов, продуктов питания, технических грузов и различной специальной техники на восстанавливаемый аэродром «Темп» (остров Котельный), расположенный на Новосибирских островах. На архипелаге Новая Земля закончена модернизация взлетно-посадочной полосы (ВПП) на аэродроме двойного базирования «Рогачево» («Амдерма-2»). В ближайшие годы силами военного ведомства будет также восстановлен самый северный в мире ледовый аэродром на острове Грэм-Белл, входящем в архипелаг Земля Франца-Иосифа.

Одно из самых приоритетных сегодня для России в Арктике направлений – восстановление авиабазы «Темп», рядом с базой проходит Северный морской путь, данная база должна быть аэродромом двойного назначения.

В последние несколько десятилетий в Арктике существует проблема экологии, и эту проблему публично озвучил Путин. В 2010 г., посетив Землю Франца-Иосифа, он был удручен огромными объемами увиденного мусора, накопившегося с предвоенных времен прошлого века по настоящее время. Правительство РФ выделило из бюджета на уборку Арктики 2,3 млрд. руб., о чем было заявлено на Первом арктическом международном форуме «Арктика – территория диалога». Выполняя правовые нормы Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., в Арктике решено создать Экологический центр Северного флота. Задачей центра будет слежение за соблюдением российского и международного законодательства в области охраны природы и в местах дислокации подразделений флота, и в арктической зоне. При размещении там подразделений Вооруженных сил РФ уже учтены существующие международные стандарты и нормы общего международного права, регулирующие вопросы экологической безопасности в данном регионе как в местах дислокации флота, так и в арктической зоне, где дислоцируются наши военнослужащие. На данный момент уже вывезено Арктического военного мусора более чем 20 тыс. т.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. в действующей редакции.
2. Нота Министерства иностранных дел России иностранным государствам от 20 сентября 1916 г.
3. Нота Народного комиссара иностранных дел СССР Г.В. Чичерина от 4 ноября 1924 г.

4. Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане: постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.
5. Договор 1920 г. о Шпицбергене. Париж, 1920.
6. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Монтего-Бей, 1982.
7. Закон о предупреждении загрязнения зон арктических вод, прилегающих к континенту и к островам Канадской Арктики. Канада, 1979.
8. Правила о предотвращении загрязнения арктических вод от 11 июля 1972 г. Канада, 1972.
9. Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.: утв. Президентом РФ 8 февраля 2013 г.

THE LEGAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT AND PROTECTION OF THE ARCTIC

Shelomenzev V.N.

The problem of the environmental protection and the use of the rich natural resources of the Arctic maritime boundary between the Arctic states, the legal status of the Russian Federation in the region are analyzed in the article, the protection of Russia's interests in the Arctic region, the problem of environmental vulnerability of the Arctic and its solutions also addressed.

Keywords: ecological-legal framework, Arctic, International Legal Status of Arctic maritime areas of the Arctic Ocean, the UN Convention on the Law of the Sea in 1982 year, the Northern Sea Route, Development Strategy of the Russian Arctic and national security in 2020 year.

REFERENCES

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii ot 12 dekabrja 1993 g. v dejstvujushhej redakcii. (In Russian).
2. Nota Ministerstva inostrannyh del Rossii inostrannym gosudarstvam ot 20 sentjabrja 1916 g. (In Russian).
3. Nota Narodnogo komissara inostrannyh del SSSR G.V. Chicherina ot 4 nojabrja 1924 g. (In Russian).
4. Ob ob#javlenii territorij Sojuza SSR zemel' i ostrovov, raspolozhennyh v Severnom Ledovitom okeane. Postanovlenie Prezidiuma CIK SSSR ot 15 aprelja 1926 g. (In Russian).
5. Dogovor 1920 g. o Shpicbergene. Paris. 1920.
6. Konvencija OON po morskemu pravu 1982 g. Montego-Bay. 1982.
7. Zakon o preduprezhdenii zagrjaznenija zon arkticheskikh vod, prilegajushhih k kontinentu i k ostrovam Kanadskoj Arktiki. Canada. 1970.
8. Pravila o predotvrashhenii zagrjaznenija arkticheskikh vod ot 11 ijulja 1972 g. Canada. 1972.
9. Strategii razvitija Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii i obespechenija nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 g.: utv. Prezidentom RF 8 fevralja 2013 g. (In Russian).

Сведения об авторе

Шеломенцев Виталий Николаевич, 1957 г.р., окончил Российскую Академию государственной службы при Президенте РФ (1996), профессор, доктор юридических наук, почетный работник водного транспорта, декан факультета транспортного права МГАВТ, автор более 80 научных работ, область научных интересов – конституционное право.

УДК 347.82:351.814

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ДИСПЕТЧЕРА-СТАЖЕРА В ОБЛАСТИ АВИАЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.С. ЮРЬЕВ, Б.П. ЕЛИСЕЕВ

В статье проведен анализ прав и обязанностей диспетчера-стажера по законодательству РФ. Установлено, что диспетчер-стажер не входит в перечень специалистов авиационного персонала и не вправе осуществлять обслуживание воздушного движения. Его обязанностями являются закрепление теоретических знаний и приобретение практических навыков для получения свидетельства.

Ключевые слова: диспетчер-стажер, правила безопасности движения, воздушный транспорт, правовой статус, обслуживание воздушного движения.

В связи с повышением требований к квалификации специалистов гражданской авиации и введением профессиональных стандартов большой научно-практический интерес вызывает правовой статус диспетчера-стажера применительно к сфере управления воздушным движением.

1. Прежде всего отметим, что согласно п. 1 ст. 53 ВК РФ «к выполнению функций (...) по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения допускаются лица из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, имеющие выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации соответствующие свидетельства».

Входит ли диспетчер-стажер в число специалистов авиационного персонала гражданской авиации?

П. 1 ст. 52 ВК РФ определено: «К авиационному персоналу относятся лица, которые имеют профессиональную подготовку, осуществляют деятельность по (...) организации и обслуживанию воздушного движения и включены в перечни специалистов авиационного персонала. Перечни специалистов авиационного персонала по видам авиации утверждаются уполномоченными органами, осуществляющими государственное регулирование деятельности соответственно в области гражданской авиации, государственной авиации и экспериментальной авиации».

Таким образом, необходима совокупность трех условий для утверждения о том, что определенное лицо относится к авиационному персоналу: наличие профессиональной подготовки; осуществление деятельности по организации и обслуживанию воздушного движения; фиксация наименования должности, которую занимает лицо, в перечне специалистов авиационного персонала.

Заметим, что перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации и ЕС ОрВД РФ вправе и обязано утвердить Министерство транспорта Российской Федерации, являющееся 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.

Так, согласно пп. 5.2.53.8 п. 5.2 Положения о Минтрансе России, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 395, Минтранс России на основании и во исполнение федеральных законов самостоятельно принимает, в частности, следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: требования к специалистам согласно перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации; требования, предъявляемые к оформлению и формам свидетельств, выдаваемых лицам из числа специалистов авиационного персонала, допускаемым к выполнению функций по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения; требования к образовательным учреждениям и образовательным подразделениям организаций, осуществляющим подготовку специалистов согласно перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации; требования к порядку разработки и утверждения, а также к содержанию программ подготовки специалистов согласно перечню

специалистов авиационного персонала гражданской авиации; порядок подготовки диспетчеров управления воздушным движением; особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда авиационного персонала; перечень профессий (должностей) и работ, непосредственно связанных с движением транспортных средств; перечень зон, районов и секторов управления воздушным движением с наибольшей интенсивностью или сложностью движения; перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации¹.

В современной редакции ст. 52 ВК РФ действует после изменений, внесенных Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ, вступившим в силу по истечении 90 дней после дня его официального опубликования (опубликован в «Российской газете» 30.07.2012 г.). Очевидно, что три месяца предназначались для подготовки ведомственных нормативных правовых актов, позволяющих реализовать законодательные нормы. Однако до сих пор (на 20.01.2015 г.) Минтранс России перечень специалистов авиационного персонала не утвержден. Вместе с тем имеется судебная практика, согласно которой необходимо руководствоваться постановлением Правительства РФ от 10.07.1998 г. № 749-ДСП «Об утверждении перечней должностей авиационного персонала Российской Федерации»; это постановление официально не опубликовано, но приказом Федеральной авиационной службы России от 24.08.1998 г. № 267-ДСП доведено до сведения организаций гражданской авиации².

Приказом Минздравсоцразвития России от 29.01.2009 г. № 32 в соответствии с имеющимися полномочиями утверждён Единый квалификационный справочник (ЕКС) должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта»³. Квалификационных характеристик должности «диспетчер-стажер» указанный ЕКС не содержит. Термин «диспетчер-стажер» упоминается только при описании обязанностей диспетчера-инструктора управления воздушным движением.

Кроме того, по действующему законодательству нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальному опубликованию. Минюстом России приказ Минздравсоцразвития от 29.01.2009 г. № 32 не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке. В этой связи на основании Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 данный ЕКС не влечёт правовых последствий, как не вступивший в силу, и не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нем предписаний; на названный ЕКС нельзя ссылаться при разрешении споров⁴.

Заметим, что наименование «диспетчер-стажер» отсутствует и в Общероссийском классификаторе занятий ОК 010-93 (далее - ОКЗ), утвержденном постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 г. № 298. Это тем более удивительно, что в ОКЗ нашлось место «профессиям» астролога и гадалки⁵.

¹ СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3342; 2013. № 26. Ст. 3343.

² Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 г. по делу № А33-5924/2013 // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 27.12.2014 г.).

³ СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898. Положение о Минздравсоцразвития России утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.06.2012 г. № 655 // СЗ РФ. 2012. № 27. Ст. 3764.

⁴ Пункт 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

⁵ Общероссийский классификатор занятий. ОК 010-93. М.: ИПК Издательство стандартов, 1995. В данном классификаторе в базовой группе 515 указано: «Астрологи, гадалки и работники родственных профессий предсказывают будущие события в жизни клиентов методами астрологии или при помощи других приемов, предупреждают или дают советы о том, как нужно себя вести в разных ситуациях. Обязанности, выполняемые работниками данной группы, включают: предсказания будущих событий, основанные на положении звезд и планет в определенное время, составление гороскопов; предсказания на основании характеристики ладони клиента, игральных карт, расположения чайного листа или кофейной гущи в чашках или на основе других подобных методов; советы клиенту о необходимости принятия мер предосторожности с тем, чтобы избежать неблагоприятного влияния».

Следует также указать, что в соответствии со ст. 329 ТК РФ постановлением Правительства РФ от 19.01.2008 г. № 16 утвержден Перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств. В разделе III («Гражданская авиация») данного перечня применительно к обслуживанию воздушного движения указаны, в частности, только должности диспетчеров (диспетчер аэродрома (зона взлета и посадки судов); диспетчер аэроузлового центра; диспетчер-инструктор управления воздушным движением; диспетчер диспетчерского пункта круга; диспетчер диспетчерского пункта круга и пункта посадки; диспетчер пункта подхода или направления; диспетчер районного центра; диспетчер стартового диспетчерского пункта; диспетчер-инструктор службы движения, осуществляющий непосредственное управление движением воздушных судов; старший диспетчер-инструктор, осуществляющий непосредственное управление движением воздушных судов; диспетчер службы движения, осуществляющий непосредственное управление движением воздушных судов)⁶.

Официальное закрепление наименования должности важно в силу требований трудового законодательства. Согласно ст. 57 ТК РФ, если в соответствии с ТК РФ, иными федеральными законами **с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано** предоставление компенсаций и льгот либо **наличие ограничений, то наименование этих должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках**, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, или соответствующим положениям профессиональных стандартов.

Как отмечалось выше, п. 1 ст. 53 ВК РФ предусмотрено, что к выполнению функций по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения допускаются лица из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, имеющие выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации соответствующие свидетельства. Таким образом, законом установлены ограничения для осуществления указанной деятельности – её могут осуществлять не любые желающие, а соответствующие специалисты. Другое ограничение – для работников, непосредственно обслуживающих воздушное движение, установлен запрет на забастовки (часть 2 п. 1 ст. 52 ВК РФ). Кроме того, для диспетчеров, непосредственно обслуживающих воздушное движение, законом установлен ряд льгот.

Отсутствие требований по должности диспетчер-стажер или стажер в квалификационном справочнике не позволяет отнести его к авиационному персоналу.

Другое требование, позволяющее (при наличии других условий) отнести лицо к авиационному персоналу, – осуществление деятельности по организации и обслуживанию воздушного движения.

Как уже говорилось, в силу п. 1 ст. 53 ВК РФ к выполнению функций по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения допускаются лица, имеющие выданные уполномоченным органом в области гражданской авиации соответствующие свидетельства. Без такого свидетельства никто, в том числе диспетчер-стажер, не может быть допущен к деятельности по организации и обслуживанию воздушного движения.

В этой связи необходимо отметить, что даже если в ведомственных актах, локальных актах или трудовом договоре содержится обязанность диспетчера-стажера управлять воздушным движением, то такие положения представляются не основанными на законе.

Так, ст. 5 ТК РФ устанавливает: «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие нормы трудового права, не должны противоречить настоящему Кодексу, иным федеральным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации».

Часть 4 ст. 8 ТК РФ предусматривает, что нормы локальных нормативных актов, ухудшающие положение работников по сравнению с установленным трудовым законодательством и

⁶ СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 268.

иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, не подлежат применению. В таких случаях применяются трудовое законодательство и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права.

Часть 2 ст. 9 ТК РФ определяет, что трудовые договоры не могут содержать условий, ограничивающих права или снижающих уровень гарантий работников по сравнению с установленными трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права; если такие условия включены в трудовой договор, то они не подлежат применению.

Необходимо также указать, что в разделе XXI («Гражданская авиация») Списка № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях, утвержденного Постановлением Кабинета Министров СССР от 26.01.1991 г. № 10, содержащего перечень работников, осуществляющих непосредственное управление воздушным движением, отсутствует должность диспетчер-стажер⁷.

Следовательно, диспетчер-стажер не вправе осуществлять деятельность по организации и обслуживанию воздушного движения.

Коснемся требования о наличии профессиональной подготовки как условия отнесения лица к авиационному персоналу.

Приказом Минтранса России от 26 ноября 2009 г. № 216 утверждены ФАП «Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам»⁸.

П. 3 названных ФАП установлено, что «к выполнению функциональных обязанностей диспетчера УВД не допускаются лица, не имеющие при себе действующего свидетельства».

П. 16 данных ФАП урегулировано, что для получения свидетельства диспетчера УВД с внесением в него квалификационной отметки кандидат должен отвечать, в числе прочих, следующим требованиям: образование – среднее профессиональное или высшее профессиональное образование, курсы профессиональной переподготовки (пп. 2 п. 16); наличие определенных знаний (пп. 3 п. 16); опыт (приобретенные навыки в процессе стажировки) – заключение диспетчера-инструктора о возможности допуска к самостоятельной работе и заключение диспетчера-инструктора диспетчерского тренажера (пп. 4 п. 16); состояние здоровья – действующее медицинское заключение в соответствии с требованиями, предъявляемыми к диспетчерам УВД, за исключением случаев, когда сфера деятельности кандидата ограничена выполнением функциональных обязанностей, не требующих медицинского заключения о годности к работе по результатам медицинского освидетельствования.

Постановлением Правительства РФ от 6.08.2013 г. № 670 утверждены Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации⁹.

П. 6 названных Правил установлено, что кандидат на получение свидетельства проходит проверку соответствия навыков требованиям, установленным федеральными авиационными правилами, которая осуществляется по обращению кандидата на получение свидетельства к лицу, имеющему право проверки навыков.

Проверка навыков кандидата на получение свидетельства, позволяющего выполнять функции диспетчера управления воздушного движения, осуществляется:

⁷ Собрание постановлений Правительства СССР. 1991. № 21-22. Ст. 85.

⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 7.

⁹ СЗ РФ. 2013. № 32. Ст. 4322.

- лицом, обладающим свидетельством с внесенной в него записью о праве проведения подготовки кандидата на получение свидетельства соответствующего вида;
- на тренажерных устройствах, имитирующих обслуживание воздушного движения, и (или) на рабочем месте диспетчера управления воздушным движением.

Применительно к названным Правилам важно зафиксировать то юридически значимое обстоятельство, что нахождение диспетчера-стажера (кандидата на получение свидетельства, позволяющего выполнять функции диспетчера УВД) на рабочем месте диспетчера УВД рассматривается законодательством не как осуществление диспетчером-стажером трудовой функции диспетчера УВД, а как проверка навыков диспетчера-стажера.

Приказом Минтранса России от 14 апреля 2010 г. № 93 утвержден Порядок функционирования непрерывной системы профессиональной подготовки, включая вопросы освидетельствования, стажировки, порядка допуска к работе, периодичности повышения квалификации руководящего и диспетчерского персонала (далее – Порядок)¹⁰.

Согласно п. 2 Порядка он устанавливает требования к функционированию непрерывной системы подготовки, профессиональной переподготовки, включая вопросы стажировки и порядка допуска к работе диспетчерского персонала.

Раздел III Порядка озаглавлен: «Организация стажировки для получения допуска к работе персонала ОВД».

П. 18 раздела III Порядка гласит: «Практическая подготовка проводится на диспетчерском тренажере и рабочем месте в соответствии с утвержденным планом и включает в себя демонстрацию обслуживания воздушного движения диспетчером-инструктором, работу стажера в качестве диспетчера УВД под контролем диспетчера-инструктора, ознакомление с работой смежных диспетчерских пунктов, разбор характерных ошибок, а также выполнение тренировочных упражнений на диспетчерском тренажере под контролем диспетчера-инструктора тренажера».

Обратим внимание на противоречие имеющейся в п. 18 фразы (согласно которой практическая подготовка включает «работу стажера в качестве диспетчера УВД») Воздушному кодексу Российской Федерации и иным упомянутым нормативным правовым актам, в том числе Порядку; не меняет ситуацию и оговорка «под контролем инструктора», ибо стажер не наделен правом деятельности по обслуживанию воздушного движения.

Заметим, кстати, что вышеупомянутый ЕКС не содержит такой должности – диспетчер УВД и соответственно квалификационных характеристик по этой должности.

Кроме того, п. 23 Порядка предусмотрены условия первоначального допуска к работе в качестве диспетчера УВД (одним из условий является успешное прохождение стажировки).

Тут возможны возражения следующего порядка: в пп. 4.4.1.3 («Опыт») п. 4.4 («Свидетельство диспетчера УВД») главы 4 («Свидетельства и квалификационные отметки авиационного персонала, кроме членов лётного экипажа») Приложения 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Конвенции о международной гражданской авиации (открыта для подписания в Чикаго 7 декабря 1944 г.) в качестве требования к кандидату на получение свидетельства диспетчера УВД указано: «Кандидат успешно закончил курс подготовки по утвержденной программе и не менее 3 мес. успешно занимался практическим управлением воздушным движением под контролем надлежащим образом аттестованного диспетчера УВД»¹¹.

Вроде бы, нет разницы между словами «работа в качестве диспетчера» (терминология российского нормативного правового акта) и «практическое управление воздушным движением» (терминология международно-правового акта). Однако если «работа в качестве диспетчера» по своей сути предполагает выполнение соответствующих функций в полном объеме, то «практи-

¹⁰ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 37.

¹¹ Приложение 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Конвенции о международной гражданской авиации. 11-е изд. Монреаль: ИКАО, 2011. С. 4-5.

ческое управление» – это однозначно и недвусмысленно лишь этап подготовки, причем в таких условиях, когда: а) не исключается взаимодействие со специально используемыми для этих целей воздушными судами; б) не исключается осведомленность экипажа воздушного судна, что в управлении воздушным движением задействован стажер; в) в силу требований п. 4.3 Приложения 1 к Чикагской конвенции предприняты все необходимые правовые и организационные меры для того, чтобы стажер («курсант», по терминологии Приложения 1) не создавал опасность для воздушного движения.

Подтверждение принципиальной разницы между терминами «работа» и «практическая подготовка» мы находим и в документе ИКАО «Руководство по обучению» (Doc 7192-AN/857, Часть D-3 «Сотрудник по обеспечению полетов/диспетчер»). Глава 16 этого документа посвящена прикладному практическому обучению. В пп. 16.4.1 п. 16.4 («Практика отправления рейсов (обучение на рабочем месте)») главы 16 указано, что после завершения теоретического обучения и занятий на тренажере необходимо, чтобы «обучаемый был направлен на выполнение под наблюдением фактических обязанностей по эксплуатационному контролю. Предоставление обучения на рабочем месте позволит обучаемому развить необходимую уверенность по выполнению обязанностей и прав завершившего подготовку [диспетчера – авт.]. Кроме того, обучение на рабочем месте позволит ему приобрести личный опыт в отношении трудностей профессии, которую выполняют опытные диспетчеры в фактических эксплуатационных условиях»¹².

Отсюда вывод: диспетчер-стажер не входит в число специалистов авиационного персонала гражданской авиации, не обладает соответствующей профессиональной подготовкой и не вправе осуществлять деятельность по обслуживанию воздушного движения.

2. В связи с неопределенностью правового статуса диспетчера-стажера (что является явным правовым пробелом, вызванным ненадлежащим исполнением функций должностными лицами, в компетенцию которых входит регулирование в установленной сфере деятельности) возникает проблема определения круга прав и обязанностей, а также условий ответственности диспетчера-стажера.

В этой связи необходимо определить понятие термина «стажировка».

Так, в ст. 59 («Срочный трудовой договор») ТК РФ упоминается, что срочный трудовой договор может быть заключен, в частности, для выполнения работ, непосредственно связанных с практикой, профессиональным обучением или дополнительным профессиональным образованием в форме стажировки.

Государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362, определяют (п. 22-23), что стажировкой является изучение гражданским служащим передового опыта, а также закрепление теоретических знаний, полученных гражданским служащим при освоении программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, и приобретение практических навыков и умений для их эффективного использования при исполнении им своих должностных обязанностей. Продолжительность стажировки, являющейся самостоятельным видом дополнительного профессионального образования гражданских служащих, - от 2 до 4 месяцев; продолжительность стажировки, являющейся составной частью программ профессиональной переподготовки или повышения квалификации, определяется учебным планом соответствующих программ¹³.

В п. 1 Рекомендаций по организации и проведению стажировки специалистов (письмо Государственного комитета Российской Федерации по высшему образованию от 15 марта 1996 г.

¹² Doc 7192-AN/857. Руководство по обучению. Часть D-3. Сотрудник по обеспечению полетов/диспетчер. 2-е изд. Монреаль: ИКАО, 1998. С. D-3-119. В авторских скобках использован русский термин вместо английского сокращения «FOO/ FD», список сокращений приведен на с. VII Doc 7192-AN/857. Часть D-3.

¹³ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.

№ 18-34-44и/18-10) указано: «Стажировка является одним из видов дополнительного профессионального образования специалистов и осуществляется в целях формирования и закрепления на практике профессиональных знаний, умений и навыков, полученных в результате теоретической подготовки»¹⁴.

Таким образом, если применить нормы международного воздушного права, трудового и воздушного законодательства Российской Федерации в их правовой взаимосвязи, можно сделать вывод о том, что трудовыми обязанностями диспетчера-стажера являются закрепление им теоретических профессиональных знаний и приобретение практических навыков и умений для получения в установленном порядке свидетельства, позволяющего выполнять функции по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, и первоначального допуска к работе в качестве диспетчера УВД.

Отсюда следует, что фактически диспетчер-стажер, находясь на рабочем месте диспетчера УВД, обязан принимать решения и осуществлять действия только с согласия или по распоряжению диспетчера-инструктора.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Воздушный кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 19.03.1997 г. №60-ФЗ в действующей редакции.
2. *Трудовой кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 30.12.2001 г. №197-ФЗ в действующей редакции.
3. *О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 129-ФЗ.
4. *О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти*: указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763.
5. *Приложение 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Конвенции о международной гражданской авиации*. 11-е изд. Монреаль: ИКАО, 2011.
6. **Doc 7192-AN/857. Руководство по обучению. Часть D-3. Сотрудник по обеспечению полетов/диспетчер**. 2-е изд. Монреаль: ИКАО, 1998.
7. *Список № 1 производств, работ, профессий, должностей и показателей на подземных работах, на работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях*: утв. постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 г. № 10.
8. *Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321.
9. *Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395.
10. *Перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 16.
11. *Государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362.
12. *О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации*: постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2012 г. № 655.
13. *Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям Федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670.

¹⁴ Документ опубликован не был. Цит. по КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 07.12.2014 г.).

14. **ФАП.** Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам: утв. приказом Минтранса России от 26 ноября 2009 г. № 216.

15. *Порядок функционирования непрерывной системы профессиональной подготовки, включая вопросы освидетельствования, стажировки, порядка допуска к работе, периодичности повышения квалификации руководящего и диспетчерского персонала:* утв. приказом Минтранса России от 14 апреля 2010 г. № 93.

16. *Общероссийский классификатор занятий ОК 010-93:* утв. постановлением Госстандарта России от 30.12.1993 г. № 298. М.: Издательство стандартов, 1995.

17. *Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта»:* утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 января 2009 г. № 32.

18. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.09.2013 г. по делу № А33-5924/2013 (по делу об отмене предписания органа авиационного надзора об устранении выявленных нарушений требований, установленных правовыми актами в сфере транспортной (авиационной) безопасности, выразившихся в отсутствии у специалистов службы наземного штурманского обеспечения полетов соответствующих сертификатов (свидетельств) авиационного персонала).

THE RIGHTS AND THE OBLIGATIONS OF AN AIR TRAFFIC CONTROLLER-TRAINEE IN THE AVIATION BY THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Yurev S.S., Eliseev B.P.

The article carries out the analysis of the rights and duties of an air traffic controller -trainee by the legislation of the Russian Federation. It is established that an air traffic controller -trainee isn't included into the list of experts of the aviation personnel and has no right to carry out service of air traffic. His duties are fixing of theoretical knowledge and acquisition of practical skills for obtaining the certificate.

Keywords: an air traffic controller-trainee, safety rules, air traffic, legal status, service of air traffic.

REFERENCES

1. *Vozdushnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 19.03.1997 g. №60-FZ g v deystvuyushhej redakcii. (In Russian).
2. *Trudovoi kodeks Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 30.12.2001 g. №197-FZ g v deistvuyushchei redaktsii, (In Russian).
3. *O vnesenii izmenenii v Vozdushnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii:* Federal'nyi zakon ot 28 iyulya 2012 g. № 129-FZ, (In Russian).
4. *O poryadke opublikovaniya i vstupleniya v silu aktov Prezidenta Rossiiskoi Federatsii, Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii i normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti:* Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 23 maya 1996 g. № 763. (In Russian).
5. *Prilozhenie 1 («Vydacha svidetel'stv aviatsionnomu personalu») k Konventsii o mezhdunarodnoi grazhdanskoj aviatsii.* 11-e izd. Montreal. 2011.
6. **Doc 7192-AN/857.** *Rukovodstvo po obucheniju. Chast' D-3. Sotrudnik po obespecheniju poletov/dispatcher.* 2-e izd. Monreal': ICAO, 1998.
7. *Spisok № 1 proizvodstv, rabot, professii, dolzhnostei i pokazatelei na podzemnykh rabotakh, na rabotakh s osobo vrednymi i osobo tyazhelymi usloviyami truda, zanyatost' v kotorykh daet pravo na pensiyu po vozrastu (po starosti) na l'gotnykh usloviyakh:* utv. Postanovleniem Kabineta Ministrov SSSR ot 26 yanvarya 1991 g. № 10. (In Russian).
8. *Polozhenie o Ministerstve zdravookhraneniya i sotsial'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii:* utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 iyunya 2004 g. № 321. (In Russian).
9. *Polozhenie o Ministerstve transporta Rossiiskoi Federatsii:* utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 30 iyulya 2004 g. № 395. (In Russian).
10. *Perechen' rabot, professii, dolzhnostei, neposredstvenno svyazannykh s upravleniem transportnymi sredstvami ili upravleniem dvizheniem transportnykh sredstv:* utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 yanvarya 2008 g. № 16. (In Russian).
11. *Gosudarstvennye trebovaniya k professional'noi perepodgotovke, povysheniyu kvalifikatsii i stazhirovke gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii:* utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 6 maya 2008 g. № 362. (In Russian).
12. *O priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii:* postanovlenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 28 iyunya 2012 g. № 655. (In Russian).

13. *Pravila provedeniya proverki sootvetstviya lits, pretenduyushchikh na poluchenie svidetel'stv, pozvolyayushchikh vypolnyat' funktsii chlenov ekipazha grazhdanskogo vozdushnogo sudna, sotrudnikov po obespecheniyu poletov grazhdanskoi aviatsii, funktsii po tekhnicheskomu obsluzhivaniyu vozdushnykh sudov i dispetcherskomu obsluzhivaniyu vozdushnogo dvizheniya, trebovaniyam federal'nykh aviatsionnykh pravil, a takzhe vydachi takikh svidetel'stv litsam iz chisla spetsialistov aviatsionnogo personala grazhdanskoi aviatsii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 6 avgusta 2013 g. № 670. (In Russian).

14. **FAF.** *Trebovaniya k dispetcheram upravleniya vozdushnym dvizheniem i parashyutistam-instruktoram*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 26 noyabrya 2009 g. № 216. (In Russian).

15. *Poryadok funktsionirovaniya nepreryvnoi sistemy professional'noi podgotovki, vklyuchaya voprosy osvidetel'stovaniya, stazhirovki, poryadka dopuska k rabote, periodichnosti povysheniya kvalifikatsii rukovodya-shchego i dispetcherskogo personala*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 14 aprelya 2010 g. № 93. (In Russian).

16. *Obshcherossiiskii klassifikator zanyatii OK 010-93*: utv. postanovleniem Gosstandarta Rossii ot 30.12.1993 g. № 298. M.: Izdatel'stvo standartov. 1995. (In Russian).

17. *Edinyi kvalifikatsionnyi spravochnik dolzhnostei rukovoditelei, spetsialistov i sluzhashchikh, razdel «Kvalifikatsionnye kharakteristiki dolzhnostei rukovoditelei i spetsialistov organizatsii vozdushnogo transporta»*: utv. prikazom Ministerstva zdravookhraneniya i sotsial'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 29 yanvarya 2009 g. № 32. (In Russian).

18. *Postanovlenie Tre'tego arbitrazhnogo apellyatsionnogo suda ot 26.09.2013 po delu № A33-5924/2013 (po delu ob otmene predpisaniya organa aviatsionnogo nadzora ob ustraneniі vyavlennykh narushenii trebovaniі, ustanovlennyykh pravovymi aktami v sfere transportnoi (aviatsionnoi) bezopasnosti, vyrazivshikhsya v otsutstvii u spetsialistov sluzhby nazemnogo shturmanskogo obespecheniya poletov sootvetstvuyushchikh sertifikatov (svidetel'stv) aviatsionnogo personala)*. 2013. (In Russian).

Сведения об авторах

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 и др.

Елисеев Борис Петрович, 1957 г.р., окончил Дальневосточный государственный университет (1982), профессор, доктор юридических наук, доктор технических наук, заслуженный юрист РФ, ректор МГТУ ГА, автор более 150 научных работ, область научных интересов – государственное управление, административное, финансовое, воздушное право.

УДК 347.82:351.814

ПРОБЛЕМА ОТВЕТСТВЕННОСТИ АВИАДИСПЕТЧЕРА-СТАЖЕРА В АСПЕКТЕ ПРИМЕНЕНИЯ СТАТЬИ 263 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.С. ЮРЬЕВ

В статье раскрыт правовой статус диспетчера-стажера в аспекте ответственности за нарушение правил безопасности полетов. Сделан вывод, что он может нести ответственность лишь в том случае, если он действовал вопреки обязательным для него указаниям либо без согласования с диспетчером-инструктором.

Ключевые слова: диспетчер-стажер, правила безопасности движения, воздушный транспорт, ст. 263 УК РФ, причинная связь, доктрина опосредованного исполнительства, вина, правовой статус, обслуживание воздушного движения, ответственность.

В ходе расследования катастрофы 20 октября 2014 г. (при которой в результате столкновения совершающего взлёт воздушного судна «Фалькон-50» со спецмашиной аэродромной службы погибли три члена экипажа и видный французский предприниматель Кристоф де Маржери) были предъявлены обвинения в совершении преступления, предусмотренного ст. 263 («Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, морского и внутреннего водного транспорта и метрополитена») Уголовного кодекса Российской Федерации, нескольким гражданам, в том числе диспетчеру-стажёру Светлане К.

По официальной версии, К. в момент столкновения управляла воздушным движением на стартовом диспетчерском пункте в аэропорту Внуково, нарушила возложенные на неё обязанности, что и привело к указанному событию.

Вместе с тем возникает вопрос – правомерно ли включение диспетчера-стажера в круг лиц, являющихся субъектом данного преступления, и если да – при каких условиях?

1. На первый взгляд, никакой проблемы нет. Так, в диспозиции ст. 263 УК РФ указан субъект преступления – лицо, в силу выполняемой работы или занимаемой должности обязанное соблюдать правила безопасности движения и эксплуатации, в частности, воздушного транспорта. К. выполняла работу и занимала должность диспетчера-стажера; очевидно, что она обязана соблюдать соответствующие правила.

Более того, если раньше учёные были единодушны в том, что данный состав преступления (нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспорта) предполагает наличие специального субъекта, то сегодня встречаются утверждения, что к ответственности по ст. 263 УК РФ может быть привлечено любое лицо. Такой вывод обосновывается путём сравнения диспозиции ст. 263 УК РФ и ранее действовавшей ст. 85 УК РСФСР, содержащей описание аналогичного по объективной стороне состава преступления.

Например, А.И. Коробеев пишет: «Конструкция нормы сейчас такова, что в качестве субъекта преступления позволяет рассматривать как лиц, занимающих определенные должности на транспорте (работников транспорта), так и любых других граждан, *фактически* выполняющих работу по управлению или эксплуатации соответствующих видов транспортных средств. Исползованный законодателем при описании субъекта преступления разъединительный союз «или» свидетельствует о том, что он (законодатель) расширил рамки этого субъекта, включив в него не только работников транспорта, но и любых других лиц, по тем или иным причинам попавших в сферу взаимодействия с транспортным средством и фактически управляющих им. Этот шаг законодателя вполне оправдан, ибо в противном случае довольно обширный круг лиц

остался бы вне сферы уголовной ответственности за совершение транспортных преступлений»¹. При этом А.И. Коробеев отмечает, что к его позиции по поводу «необходимости расширительного толкования субъекта анализируемого преступления присоединился В.И. Жулев»².

В свою очередь, В.И. Жулев указывает: «Представляется, что в ст. 263 УК РФ сделан шаг к расширению круга лиц, деяния которых подпадают под её действие. Если лицо фактически выполняет работу, связанную с безопасностью движения и эксплуатации (...) транспорта, и допустило нарушение соответствующих правил, в результате чего наступили перечисленные в законе последствия, оно должно привлекаться к ответственности по ст. 263 УК. (...) Правильное уяснение данного положения особенно важно в настоящее время, когда функционируют предприятия различных форм собственности, а частным компаниям и лицам принадлежат практически все виды транспортных средств. Конкретизируем сказанное примером: владелец собственного самолета, не пройдя необходимой подготовки и не имея соответствующей квалификации и права на вождение, отстраняет от штурвала пилота и сам продолжает полёт, который заканчивается катастрофой. Он не является ни работником транспорта, ни профессионалом, выступает в качестве частного лица, но выполняет работы, строго регламентированные правилами. При этом нарушение этих правил он допускает с самого начала управления летательным аппаратом. Ответственность «самозванного» пилота в приведенном примере должна наступать по ст. 263 УК РФ»³.

На мой взгляд, для подобных выводов нет достаточных оснований. Действительно, описание субъекта преступления в диспозиции ст. 263 УК РФ претерпело изменения по сравнению со ст. 85 УК РСФСР, в которой субъектом преступления признавался лишь работник транспорта.

Однако это не означает, что законодатель расширил круг лиц, подпадающих под действие ст. 263 УК РФ. Отличие в том, что если раньше описание субъекта проводилось на основе его принадлежности к отрасли народного хозяйства (транспорт), то ныне это описание дано исходя из функциональных характеристик деятельности, осуществляемой при выполнении работы или должностных обязанностей вне зависимости от того, в какой отрасли экономики действует данное лицо. Однако в любом случае это специальный субъект. Исследовавшие затронутую проблему отечественные учёные А.В. Наумов, А.Я. Петроченков, Д.А. Семёнов, А.В. Рагулина, Н.И. Пикуров и другие также отмечают, что ст. 263 УК РФ предполагает наличие специального субъекта⁴.

Касаясь же ответственности за противоправные деяния, совершенные в сфере транспорта лицами, не являющимися специальными субъектами, они могут нести ответственность по иным статьям уголовного кодекса. Так, Д.А. Семёнов верно отмечает, что «частные владельцы различных судов, допустившие нарушение соответствующих правил, отвечают за неосторожные преступления против личности»⁵. И в этой связи заметим по поводу приводимого В.И. Жуле-

¹ Коробеев А.И. Транспортные преступления. СПб.: «Юридический центр «Пресс», 2003. С. 105.

² Там же. С. 105.

³ Жулев В.И. Транспортные преступления. М.: Спарк, 2001. С. 34, 35.

⁴ Наумов А.В. Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарий судебной практики и доктринальное толкование. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 705; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. В.М. Лебедев. 13-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013 (Цит. по: ИПС «КонсультантПлюс», абзац 8368); Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. 4-е изд. М.: Проспект, 2012 (Цит. по: ИПС «КонсультантПлюс», абзац 3369); Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / отв. ред. А.И. Рарог. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011 (Цит. по: ИПС «КонсультантПлюс», абзац 4619); Пикуров Н.И. Новое уголовное законодательство об ответственности лиц, связанных с обеспечением безопасности движения транспорта // Российская юстиция. 2011. № 2. С. 11-13; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практический (постатейный) / под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2013 (Цит. по: ИПС «КонсультантПлюс», абзац 5100).

⁵ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. 4-е изд. М.: Проспект, 2012 (Цит. по: ИПС «КонсультантПлюс», абзац 3369).

вым примера (в котором некий собственник «отстраняет от штурвала пилота»), что в данном случае уголовную ответственность по ст. 263 УК РФ будет в первую очередь нести пилот, так как он не имеет права доверять управление воздушным судном лицу, не обладающему соответствующим свидетельством.

2. Кроме того, существенное юридическое значение имеют употребленные в ст. 263 УК РФ термины «работа» и «должность», примененные в единственном числе («Нарушение правил ... лицом, в силу выполняемой работы или занимаемой должности обязанным соблюдать эти правила ...»). Когда в вышеуказанном примере В.И. Жулев использует словосочетание «выполняет работы» (во множественном числе), он принципиально меняет содержание нормы уголовного закона, смещая акцент с юридически значимой трудовой функции лица на некую деятельность, имеющую материально-вещественный результат («работы»); при таком подходе данная норма должна была бы излагаться так: «Нарушение правил (...) лицом, в силу **выполняемых работ** или занимаемой должности обязанным соблюдать эти правила (...)». На мой взгляд, законодатель избрал единственное число для упомянутых терминов, подчеркнув тем самым соответствующий правовой статус лица.

В частности, при работе по найму работа или должность могут исполняться гражданином на основании трудового договора или служебного контракта. Работа может осуществляться и на основании гражданско-правового договора (например, подряда или возмездного оказания услуг).

Из анализа законодательства видно, что диспетчер-стажер не входит в число авиационного персонала, не наделен правом управления воздушным движением, а в его обязанности входит закрепление теоретических знаний и приобретение практических навыков и умений для получения в установленном порядке соответствующего свидетельства. В этой связи диспетчер-стажер, находясь на рабочем месте диспетчера УВД, обязан принимать решения и осуществлять действия только с согласия или по распоряжению диспетчера-инструктора⁶.

3. Касаясь ответственности диспетчера-стажера в аспекте применения ст. 263 УК РФ, представляется, что в ходе предварительного следствия и судебного рассмотрения дела необходимо, с учетом особенностей вышеизложенных функций диспетчера-стажера, руководствоваться нормами ст. 42 («Исполнение приказа или распоряжения») УК РФ, которая гласит: «1). Не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. 2). Лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность».

В этой связи диспетчер-стажер подлежит уголовной ответственности, как думается, лишь тогда, когда он действовал вопреки обязательным для него указаниям диспетчера-инструктора либо без согласования с последним.

В том случае, если диспетчер-стажер действовал строго в соответствии с указаниями (советами, рекомендациями) диспетчера-инструктора, не осознавал и не мог осознавать общественную опасность своих действий (бездействия), не предвидел и не мог предвидеть возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий, то у него отсутствует умысел на нарушение правил безопасности движения и эксплуатации воздушного транспорта. Наличие умысла на нарушение указанных правил является определяющим в конструкции состава преступления, предусмотренного ст. 263 УК РФ, ибо по отношению к уголовно наказуемым последствиям такого нарушения предусмотрена вина в форме неосторожности.

⁶ Подробнее о правах и обязанностях диспетчера-стажера см. статью Б.П. Елисеева и С.С. Юрьева в данном Научном Вестнике.

Касаясь проблемы вины, представляется важным в условиях постоянного возрастания техногенных рисков более внимательно анализировать обстоятельства совершения преступлений, которые традиционно квалифицируются по статьям УК РФ о транспортных преступлениях.

Рассмотрим простой пример: зафиксированы два дорожно-транспортных происшествия, причем в обоих случаях автомобиль выехал на автобусную остановку и сбил потерпевшего с причинением тяжкого вреда здоровью. При этом в первом случае виновник происшествия – водитель со стажем управления один год, который двигался на автомобиле по обледенелой дороге без превышения установленной скорости, но не справился с управлением; во втором случае – водитель со стажем управления десять лет, который двигался по сухой дороге, значительно превысил установленную скорость и не справился с управлением. Действия неопытного водителя могут быть квалифицированы как совершенные по небрежности, когда «лицо не предвидело возможности наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должно было и могло предвидеть эти последствия» (п. 3 ст. 26 УК РФ). Действия опытного водителя скорее всего будут рассматриваться как совершенные по легкомыслию, «если лицо предвидело возможность наступления общественно опасных последствий своих действий (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение этих последствий» (п. 2 ст. 26 УК РФ).

Теперь представим, что опытный водитель хорошо знает сложности дорожной обстановки и сознает, что выезжать без разрешения на определенный участок местности запрещено, ибо такой выезд может привести к столкновению с другими участниками движения. Водитель даже сдал специальные экзамены для работы в особых условиях. Тем не менее этот опытный водитель после выхода на работу употребил спиртные напитки, стал «фулить», куда хотел и как хотел, безразлично относясь к опасным последствиям своих действий. И в результате – происшествие: несколько погибших и крупный материальный ущерб. Как квалифицировать его действия? Преступление, совершенное по неосторожности (в данном сюжете – транспортное преступление)? Или как умышленное преступление с косвенным умыслом?

П. 3 ст. 25 УК РФ установлено: «Преступление признается совершенным с косвенным умыслом, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления общественно опасных последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично». Согласитесь, логично, что опытный водитель, работающий в особых условиях на объекте социотехнической системы, должен осознавать общественную опасность своих противоправных действий (бездействия) и предвидеть возможность наступления общественно опасных последствий, а если бы он не относился безразлично к этим последствиям – никогда не совершал бы противоправных действий.

Заметим, что, исходя из логики закона и судебной практики, вина и ответственность человека, не обладающего должными знаниями, значительно ниже, чем тех, на ком лежит обязанность по профессиональной подготовке обучающегося. Так, доктор юридических наук С.В. Дьяков приводит пример о крушении 18 сентября 1981 г. двух воздушных судов, которые «свёл» молодой диспетчер Г., управлявший воздушным движением на командно-диспетчерском пункте (КДП) аэропорта Железнодорожск, не пройдя стажировки на данном КДП. В результате катастрофы воздушные суда были уничтожены, погибли 29 человек. 17 ноября 1982 г. Иркутским областным судом диспетчер Г. был осужден на 6 лет лишения свободы; устранившийся от контроля над ним старший диспетчер А. – к 10 годам; направивший Г. для работы на КДП заместитель начальника службы движения С. – к 14 годам лишения свободы⁷.

⁷ Дьяков С.В., Игнатьев А.А., Карпушин М.П. Ответственность за государственные преступления / общ. ред. и введение Л.И. Баркова. М.: Юридическая литература, 1988. С. 191-192. Максимальный срок наказания по ст. 85 УК РСФСР составлял 15 лет лишения свободы. Снижение более чем вдвое максимального срока наказания по ст. 263 УК РФ в условиях возрастания техногенных рисков представляется неправильным.

В случае если диспетчер-стажер действовал в соответствии с указаниями диспетчера-инструктора либо по согласованию с ним, а диспетчер-инструктор отдавал такие указания или согласовывал действия стажера в нарушение действующих на транспорте правил, то в силу п. 1 ст. 42 УК РФ за последствия таких действий стажер не ответственен.

При определении виновного в этой ситуации применима доктрина «опосредованного исполнительства». Так, по п. 2 ст. 33 УК РФ исполнителем преступления признается «лицо, непосредственно совершившее преступление либо непосредственно участвовавшее в его совершении совместно с другими лицами (соисполнителями), а также лицо, совершившее преступление посредством использования других лиц, не подлежащих уголовной ответственности в силу возраста, невменяемости или других обстоятельств, предусмотренных настоящим Кодексом».

Как пишет Г. Фристер, «опосредованное исполнительство имеет место тогда, когда одно лицо благодаря действиям другого лица исполняет состав деликта»⁸. Исходя из этой доктрины, можно констатировать, что отсутствие у лица «господства над деянием» влечет: а) отсутствие оснований для признания деяния этого лица преступным; б) возложение уголовно-правовой ответственности на субъект, отдавший неправомерное распоряжение⁹.

Следует также отметить, что в отечественной доктрине уголовного права сложилось понимание «приказа» или «распоряжения» как формализованного (письменного) или устного указания, отдаваемого в пределах компетенции руководителем любого уровня подчиненным им по службе или работе лицам¹⁰.

При этом небезынтересно, что институт освобождения от ответственности за исполнение приказа имеет давнюю историю. Так, В.Д. Меньшагин писал в 1950 г., что при отсутствии осознания преступности приказа, отданного начальником, «действия подчиненного, совершенные во исполнение приказа начальника, хотя и подпадающие под признаки того или иного состава преступления, не могут рассматриваться как преступные»¹¹.

Известный правовед А.А. Пионтковский отмечал в 1961 г.: «Исполнение подчиненным обязательного приказа является обстоятельством, устраняющим ответственность. (...) Исполнение подчиненным законно отданного ему по службе приказа, который впоследствии оказался преступным, устраняет противоправный характер действий подчиненного. За исполнение такого приказа несет ответственность лишь начальник, отдавший этот приказ»¹².

Примечательно, что В.Д. Меньшагин и А.А. Пионтковский в подтверждение своих выводов приводят один и тот же пример из судебной практики. Они указывают, что Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда СССР в определении от 28 марта 1939 г. не нашла состава преступления в действиях электромонтера Т., который по распоряжению главного механика завода С. включил электроток в тот момент, когда бригадир Ш. производила по указанию С. смазку станка; в результате Ш. получила увечье. Судебная коллегия по уголовным делам не нашла в действиях Т. состава преступления, потому что Т. включил ток по прямому указанию С., выполнив, таким образом, законное для него распоряжение своего начальника и не сознавая,

⁸ Фристер Г. Уголовное право Германии. Общая часть / пер. с нем. 5-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2013. С. 516. Данная доктрина наиболее разработана в немецкой уголовно-правовой науке.

⁹ О данной доктрине см.: Фристер Г. Там же. С. 567-586; Баранков Н.В. Посредственное исполнение преступления: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001.

¹⁰ По этому поводу существуют научные разработки: за 1985-2006 гг. увидели свет шесть диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук, несколько статей и одна монография. См.: Уголовное право: Библиография (1985-2006 годы) / под ред. А.Э. Жалинского. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский дом «Гордец», 2007. С. 257, 653.

¹¹ Меньшагин В.Д. Советское уголовное право. М.: Госюриздат, 1950. С. 128.

¹² Пионтковский А.А. Курс советского уголовного права. Общая часть. Учение о преступлении по советскому уголовному праву. М.: Госюриздат, 1961. С. 476-477.

что может быть причинено увечье Ш. Нести ответственность за последствия этого распоряжения должен С.¹³.

Думается, что если такого рода судебное решение в связи с исполнением распоряжения начальника было вынесено в 1939 г., то в современной России исполнение функций диспетчером-стажером, действовавшим в строгом соответствии с обязательными для него указаниями, не может оцениваться как преступное.

Подчеркнем, что вышеизложенное не означает «презумпции вины» диспетчера-инструктора и других лиц, ибо необходимо всестороннее, профессиональное и честное исследование всех обстоятельств конкретного дела.

Необходимо также обратить внимание на сложный механизм причинности в правонарушениях, совершаемых в социотехнических системах. Так, в Руководстве ИКАО (Doc 9683, AN/950) указывается: «В зависимости от того, сразу или не сразу проявляются их последствия, недостатки можно рассматривать как активные недостатки, то есть ошибки или нарушения, которые оказывают незамедлительное неблагоприятное воздействие и обычно ассоциируются с эксплуатационным персоналом (пилот, диспетчер УВД, авиамеханик и т.д.), и скрытые недостатки, то есть решения или действия, последствия которых могут не проявляться в течение длительного времени. Скрытые недостатки проявляются под воздействием активных недостатков, технических проблем или неблагоприятных условий в системе, разрушая средства защиты системы. Скрытые недостатки присутствуют в системе задолго до возникновения происшествия и, по всей вероятности, порождаются директивными, нормативными органами, а также другими людьми, далеко отстоящими от происшедшего события как во времени, так и в пространстве. Люди, работающие в рамках интерфейса «человек – машина» (эксплуатационный персонал), играют роль наследников дефектов системы, таких как дефекты, порожденные плохой конструкцией, противоречивыми целями, порочной организацией и плохими управленческими решениями. Они просто создают условия, при которых скрытые недостатки могут проявиться. Усилия в области безопасности должны быть направлены на выявление и устранение именно таких скрытых недостатков, а не представлять собой усилия ограниченного характера, целью которых является сведение к минимуму активных недостатков. Активные недостатки — это лишь верхушка айсберга»¹⁴.

Думается, что возложение вины всей авиатранспортной системы, особенно государственных органов, на отдельного человека («стрелочника») не только не отвечает требованиям справедливости, но и не позволяет предотвратить авиакатастрофы в будущем. В любом случае в силу п. 4.3.1 Приложения 1 к Конвенции о международной гражданской авиации, именно государства обязаны принимать «соответствующие меры по обеспечению того, чтобы диспетчеры воздушного движения – курсанты не создавали опасности для аэронавигации»¹⁵.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Уголовный кодекс Российской Федерации*: Федеральный закон от 13.06.1996 г. №63-ФЗ в действующей редакции.

¹³ Пионтковский А.А. Там же. С. 477; Меньшагин В.Д. Там же. С. 128-129. В советской юридической науке в середине прошлого века данную проблему широко исследовал И.И. Слущкий в работе «Обстоятельства, исключющие преступность деяния по советскому уголовному праву: дисс. ... д-р юрид. наук». Л., 1954.

¹⁴ Doc 9683, AN/950. Руководство по обучению в области человеческого фактора. Монреаль: ИКАО, 1998.

¹⁵ Приложение 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Конвенции о международной гражданской авиации / изд. 11-е. Монреаль: ИКАО, 2011. С. 4-5. По вопросу современных подходов ИКАО к системе управления безопасности полетов см.: Чёрная О.О. Современное правовое регулирование управления безопасностью полетов / Человеческий фактор в авиации: управление, техника, право: сб. докладов на Московском международном форуме 21 ноября 2013 г. / сост. А.А. Сережкина, С.С. Юрьев. М.: Юрист, 2014. С. 111-119.

2. Приложение 1 («Выдача свидетельств авиационному персоналу») к Конвенции о международной гражданской авиации. 11-е изд. Монреаль: ИКАО, 2011.
3. **Doc 9683, AN/950. Руководство по обучению в области человеческого фактора.** Монреаль: ИКАО, 1998.
4. **Баранков Н.В.** *Посредственное исполнение преступления: дисс. ... канд. юрид. наук.* СПб., 2001.
5. **Дьяков С.В., Игнатьев А.А., Карпушин М.П.** *Ответственность за государственные преступления / общ. ред. и введение Л.И. Баркова.* М.: Юридическая литература, 1988. 224 с.
6. **Жулев В.И.** *Транспортные преступления.* М.: Спарк, 2001. 192 с.
7. *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / отв. ред. А.И. Рарог. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. 824 с.
8. *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / под ред. Г.А. Есакова. 4-е изд. М.: Проспект, 2012. 544 с.
9. *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / отв. ред. В.М. Лебедев. 13-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 1069 с.
10. *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: Научно-практический (постатейный)* / под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2013. 719 с.
11. **Коробеев А.И.** *Транспортные преступления.* СПб.: «Юридический центр «Пресс», 2003.
12. **Меньшагин В.Д.** *Советское уголовное право.* М.: Госюриздат, 1950. 520 с.
13. **Наумов А.В.** *Практика применения Уголовного кодекса Российской Федерации: комментарии судебной практики и доктринальное толкование.* М.: Волтерс Клувер, 2005. 1024 с.
14. **Пикиров Н.И.** Новое уголовное законодательство об ответственности лиц, связанных с обеспечением безопасности движения транспорта // *Российская юстиция.* 2011. № 2. С.11-13
15. **Пионтковский А.А.** *Курс советского уголовного права. Общая часть. Учение о преступлении по советскому уголовному праву.* М.: Госюриздат, 1961. 619 с.
16. **Слущкий И.И.** *Обстоятельства, исключающие преступность деяния по советскому уголовному праву: дисс. ... д-ра юрид. наук.* Л., 1954.
17. *Уголовное право: Библиография (1985-2006 годы)* / под ред. А.Э. Жалинского. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский дом «Городец», 2007. 815 с.
18. **Фристер Г.** *Уголовное право Германии. Общая часть / пер. с нем.* 5-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2013. 712 с.
19. **Чёрная О.О.** Современное правовое регулирование управления безопасностью полетов / *Человеческий фактор в авиации: управление, техника, право: сб. докладов на Московском международном форуме 21 ноября 2013 г.* / сост. А.А. Сережкина, С.С. Юрьев. М.: Юрист, 2014. С. 111-119.

THE PROBLEM OF RESPONSIBILITY OF THE AIR TRAFFIC CONTROLLER -TRAINEE IN ASPECT OF APPLICATION OF ART 263 OF THE CRIMINAL CODE OF RUSSIAN FEDERATION

Yurev S.S.

In this article the legal status of the air traffic controller-trainee in aspect of responsibility for violation of safety rules of flights is developed. The conclusion is drawn that he can bear responsibility only in case he worked contrary to instructions, obligatory for him, or without coordination with the air traffic controller-instructor.

Keywords: air traffic controller-trainee, safety rules, air traffic, Art 263 of the Criminal Code of Russian Federation, causal relationship, the doctrine of the mediated performance, fault, legal status, service of air traffic, responsibility.

REFERENCES

1. *Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: Federal'nyi zakon ot 13.06.1996 №63-FZ g v deistviyushchei redaktsii.* (In Russian).
2. *Prilozhenie 1 Vydacha svidetel'stv aviatsionnomu personalu k Konventsii o mezhdunarodnoi grazhdanskoi aviatsii* Izd. 11. Montreal. IKAO. 2011.
3. **Doc 9683, AN/950. Rukovodstvo po obucheniyu v oblasti chelovecheskogo faktora.** Montreal: IKAO. 1998.
4. **Barankov N.V.** *Posredstvennoe ispolnenie prestupleniya: diss. ... kand. yurid. nauk.* SPb., 2001. (In Russian).
5. **D'yakov S.V., Ignat'ev A.A., Karpushin M.P.** *Otvetstvennost' za gosudarstvennye prestupleniya.* Obshch. red. i vvedenie L.I. Barkova. M.: Yuridicheskaya literature. 1988. 224 p. (In Russian).
6. **Zhulev V.I.** *Transportnye prestupleniya.* M.: Spark. 2001. 192 p. (In Russian).
7. *Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi).* Otv. red. A.I. Rarog. 7-e izd., pererab. i dop. M.: Prospekt. 2011 824 p. (In Russian).

8. *Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)*. Pod red. G.A. Esakova. 4-e izd. M.: Prospekt. 2012. 544 p. (In Russian).
9. *Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)*. Otv. red. V.M. Lebedev. 13-e izd., pererab. i dop. M.: Yurait. 2013. 1069 p. (In Russian).
10. *Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii: Nauchno-prakticheskii (postateinyi)*. Pod red. S.V. D'yakova, N.G. Kadnikova. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yurisprudentsiya. 2013. 719 p. (In Russian).
11. **Korobeev A.I.** *Transportnye prestupleniya*. SPb.: «Yuridicheskii tsentr «Press». 2003. (In Russian).
12. **Men'shagin V.D.** *Sovetskoe ugovnoe pravo*. M.: Gosyurizdat. 1950. 520 p. (In Russian).
13. **Naumov A.V.** *Praktika primeneniya Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: kommentarii sudebnoi praktiki i doktrinal'noe tolkovanie*. M.: Volters Kluver. 2005. 1024 p. (In Russian).
14. **Pikurov N.I.** *Novoe ugovnoe zakonodatel'stvo ob otvetstvennosti lic, svyazannyh s obespecheniem bezopasnosti dvizheniya transporta. Rossiiskaya yustitsiya*. 2011. № 2. Pp. 11-13. (In Russian).
15. **Piontkovskii A.A.** *Kurs sovetskogo ugovnogo prava. Obshchaya chast'. Uchenie o prestuplenii po sovetskomu ugovnomu pravu*. M.: Gosyurizdat. 1961. 619 p. (In Russian).
16. **Clutskii I.I.** *Obstoyatel'stva, isklyuchayushchie prestupnost' deyaniya po sovetskomu ugovnomu pravu: diss. ... d-ra yurid. nauk*. Leningrad. 1954. (In Russian).
17. *Ugovnoe pravo: Bibliografiya (1985-2006 gody)*. Pod red. A.E. Zhalinskogo. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Izdatel'skii dom «Gorodets». 2007. 815 p. (In Russian).
18. **Frister G.** *Ugovnoe pravo Germanii. Obshchaya chast'*. Per. s nem. 5-e izd. M.: Infotropik Media. 2013. 712 p. (In Russian).
19. **Chernaya O.O.** *Sovremennoe pravovoe regulirovanie upravleniya bezopasnost'yu poletov. Chelovecheskii faktor v aviatsii: upravlenie, tekhnika, pravo: sb. dokladov na Moskovskom mezhdunarodnom forume 21 noyabrya 2013 g.* Sost. A.A. Serezhkina, S.S. Yur'ev. M.: Yurist. 2014. Pp. 111-119. (In Russian).

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 и др.

УДК 629.735.33

ИССЛЕДОВАНИЕ АЭРОДИНАМИЧЕСКИХ ХАРАКТЕРИСТИК ПРОФИЛЯ КРЫЛА ВБЛИЗИ ПОВЕРХНОСТИ ЗЕМЛИ С ПОМОЩЬЮ ПРОГРАММНОГО КОМПЛЕКСА ANSYS FLUENT

А.Л. ТАРАСОВ

Представлены результаты расчетов аэродинамических характеристик профиля крыла вблизи поверхности земли при использовании различных способов моделирования экрана с последующим сопоставлением полученных результатов с экспериментом. Показаны особенности используемой расчетной сетки. Получены основные аэродинамические характеристики профиля крыла, координатные диаграммы распределения коэффициента давления по хорде профиля и поверхности земли при различных значениях относительных высот над поверхностью экрана.

Ключевые слова: аэродинамические характеристики, экранный эффект, профиль крыла, ANSYS FLUENT.

Во время взлета и посадки летательный аппарат в течение некоторого промежутка времени находится вблизи поверхности земли. Близость земли создает экран, влияющий на обтекание его внешней поверхности, и, как следствие, оказывает влияние на аэродинамические характеристики.

Возможностей аэродинамических труб недостаточно, чтобы с заданной точностью описать эффект влияния близости земли с учетом движущегося экрана. Переход от трубных чисел Рейнольдса к натурным, неподвижность плоскости экрана при эксперименте, малый размер моделей и другие факторы, которые невозможно реализовать при стендовых испытаниях, приводят к недопустимым погрешностям.

В настоящее время в практике научных и прикладных исследований все чаще используются пакеты прикладных программ. Однако их применение связано с целым рядом проблем, которые исследователь вынужден так или иначе решать. К ним можно отнести выбор размеров расчетной области и построение соответствующей расчетной сетки, назначение адекватных краевых условий, использование подходящей модели турбулентности и т.д. [1].

В работе оцениваются возможности вычислительного эксперимента по моделированию экранного эффекта, основанного на решении осредненных по Рейнольдсу уравнений Навье-Стокса (Reynolds Averaged Navier-Stokes) с помощью программного комплекса ANSYS FLUENT (лицензия ВУНЦ ВВС «ВВА» № 1022486). Объектом исследования выбран симметричный профиль NACA0012. Результаты моделирования оценивались сравнением с данными экспериментов, проведенных в аэродинамических трубах Саутгемптонского университета (Великобритания) [2].

Расчетная область с построенной расчетной сеткой, в которой решалась задача моделирования обтекания профиля крыла, и граничные условия в терминологии программного комплекса ANSYS FLUENT представлены на рис. 1. Задача рассматривалась в двумерной постановке. Геометрические размеры модели приняты равными размерам физической модели крыла, используемой при продувках в аэродинамической трубе. Размеры области, в которой размещается модель профиля крыла, выбраны относительно большими – на всех границах расчетной области, за исключением поверхности экрана, возмущения, вносимые в поток моделью профиля крыла, должны диссипировать.

На входной границе задаются величина и направление скорости потока 50 м/с, равной продувочной скорости в аэродинамической трубе и соответствующей числу Рейнольдса 6×10^6 . Граничное условие – Velocity inlet.

На верхней границе расчетной области задается условие симметрии (symmetry): $V_y = 0$, $\frac{\partial p}{\partial y} = 0$, на тыльной стороне – условие свободного выхода и равенства нулю избыточного давления (pressure outlet), на нижней поверхности – одно из условий моделирования экрана.

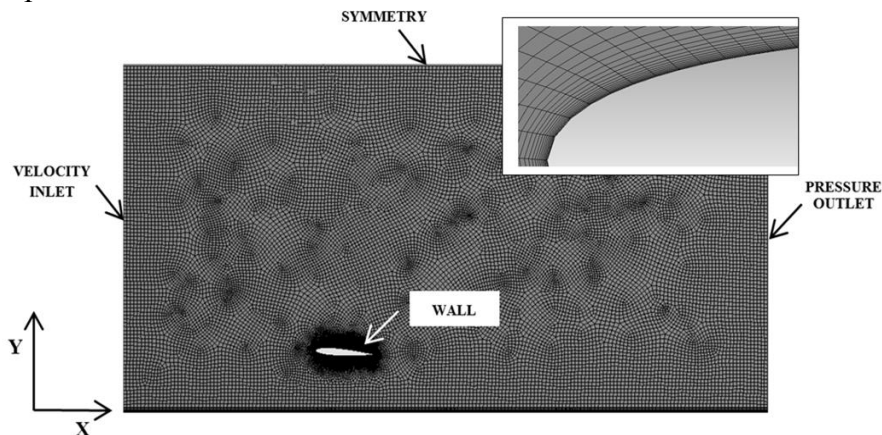


Рис. 1. Расчетная область, сетка и граничные условия в терминологии программного комплекса ANSYS FLUENT для решения задачи обтекания модели профиля крыла

Для достижения требуемой точности и сходимости решения важным является построение рациональной и качественной расчетной сетки. Структурированная сетка строилась в редакторе ANSYS MESHING с использованием стандартных инструментов *Sizing* и *Inflation*. Для обеспечения заданного значения относительного расстояния до стенки в пристеночных областях профиля крыла и поверхности экрана пограничный слой разрешен слоями призматических элементов. При этом значение параметра относительного расстояния до поверхности профиля и экрана (y^+) было обеспечено меньше 1. Для замыкания уравнений Рейнольдса применялась модель турбулентности SST Transition, включающая четыре дифференциальных уравнения: уравнение переноса для турбулентной кинетической энергии, уравнение переноса для удельной скорости диссипации турбулентной энергии, уравнение переноса для перемежаемости и уравнение переноса для числа Рейнольдса начала ламинарно-турбулентного перехода. Модель основана на гибридной модели переноса сдвиговых напряжений (Shear Stress Transport) Ментера. По сравнению с другими используемыми в настоящее время моделями пограничного слоя подход Ментера демонстрирует достаточно высокую эффективность при расчетах обтекания аэродинамических поверхностей [3; 4]. В численном моделировании можно обеспечить три метода моделирования экрана [5]. Метод зеркального отображения – задается условием симметрии (symmetry) на экране. Метод подвижного экрана – задается граничным условием подвижной стенки (moving wall). В этом типе граничного условия нормальная к стенке компонента скорости V_y обращается в нуль, а сама стенка движется со скоростью потока воздуха $V_x = 50$ м/с на входной границе. Метод неподвижного экрана – задается условием прилипания и непротекания на неподвижном экране (stationary wall) в виде $V_x = V_y = 0$. Недостатком данного способа является наведение «ложного» пограничного слоя неподвижным экраном [6]. В работе были реализованы все три метода моделирования экрана при различных значениях величин относительной высоты над поверхностью $\bar{h} = h/b$, где b – хорда профиля; h – расстояние от задней кромки профиля до экрана. На рис. 2, 3 представлены полученные в расчетах значения коэффициентов подъемной силы и лобового сопротивления профиля для углов атаки профиля 4 и 8 градусов при различных методах моделирования экрана в сравнении с экспериментом.

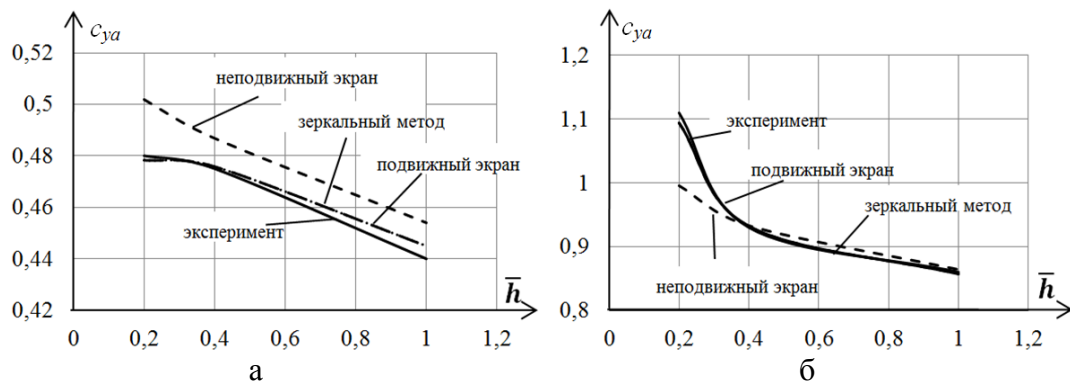


Рис. 2. Зависимость коэффициента подъемной силы профиля от относительной высоты над поверхностью экрана для углов атаки: а – 4 градуса; б – 8 градусов при различных методах моделирования экрана

Для угла атаки профиля 4 градуса метод неподвижного экрана дает завышенные значения коэффициента подъемной силы (рис. 4а). Для угла атаки профиля 8 градусов при относительном расстоянии до поверхности экрана меньше 0,4 наблюдается обратная картина (рис. 4б).

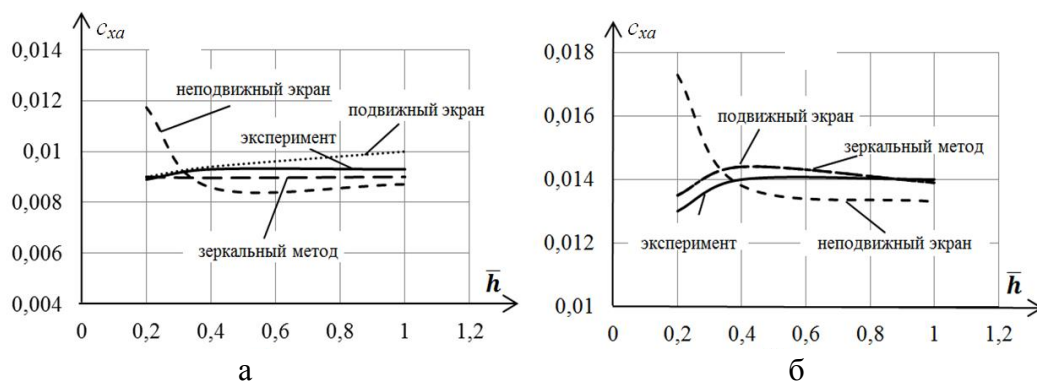


Рис. 3. Зависимость коэффициента лобового сопротивления профиля от относительной высоты над поверхностью экрана для углов атаки: а – 4 градуса; б – 8 градусов при различных методах моделирования экрана

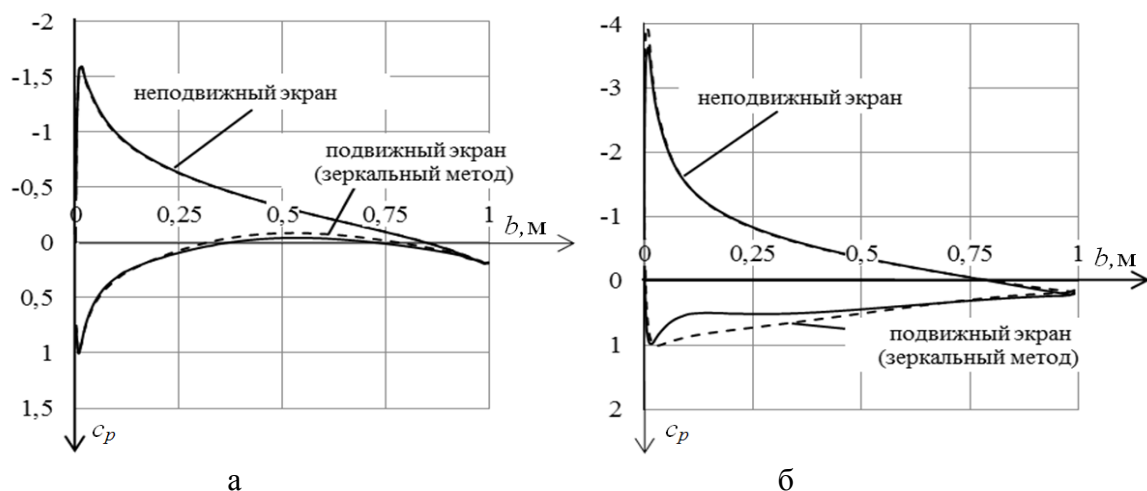


Рис. 4. Координатная диаграмма распределения коэффициента давления по хорде профиля при относительной высоте над поверхностью экрана 0,2 для углов атаки: а – 4 градуса; б – 8 градусов при различных методах моделирования экрана

Рассогласование рассчитанных значений коэффициента подъемной силы с данными эксперимента для рассмотренных значений относительной высоты от задней кромки профиля до поверхности экрана и углов атаки 4 и 8 градусов при моделировании подвижного экрана и зеркальном методе не превышает 2%, а для моделирования методом неподвижного экрана - 5%. Рассогласование рассчитанных значений коэффициента силы лобового сопротивления – 7% и 32% соответственно.

Используя метод моделирования подвижного экрана, в работе были получены аэродинамические характеристики профиля крыла для различных значений относительных высот над поверхностью экрана.

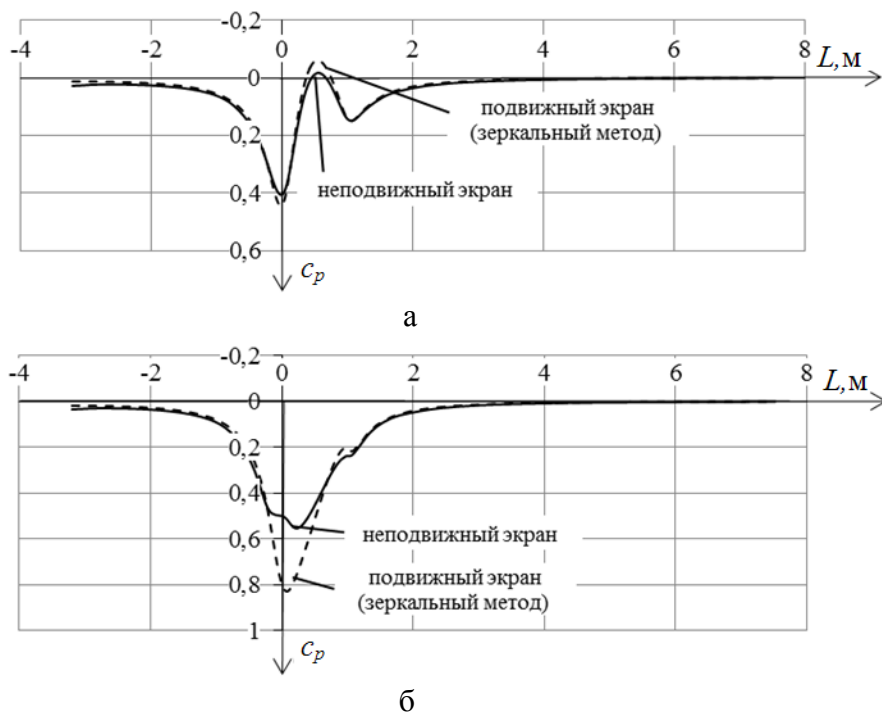


Рис. 5. Координатная диаграмма распределения коэффициента давления по поверхности экрана при относительной высоте над поверхностью экрана 0,2 для углов атаки: а – 4 градуса; б – 8 градусов для различных методов моделирования экрана

Приближение профиля к поверхности экрана приводит к увеличению значений коэффициентов подъемной силы и уменьшению индуктивного сопротивления профиля (рис. 6). Это происходит вследствие дополнительного торможения потока между профилем и поверхностью экрана, что вызывает изменение давления особенно на его нижней поверхности, что хорошо видно из рис. 7. Дополнительное торможение потока приводит к перетеканию воздуха через переднюю кромку, меняя величину подсасывающей силы. Кроме того, поверхность экрана уменьшает скос потока за профилем и изменяет величину эффективного угла атаки его сечений. Также приближение к экрану вызывает уменьшение критического угла атаки вследствие роста разрежения и положительного градиента давления в районе носовой части верхней поверхности профиля, приводящего к более раннему развитию срыва потока.

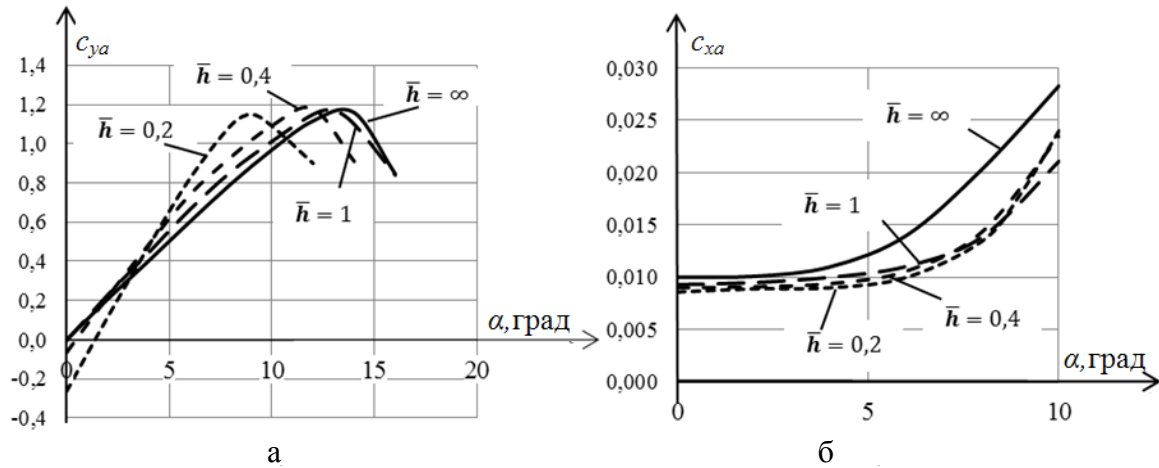


Рис. 6. Зависимость коэффициента: а – подъемной силы; б – лобового сопротивления от угла атаки для различных значений относительных высот над поверхностью экрана

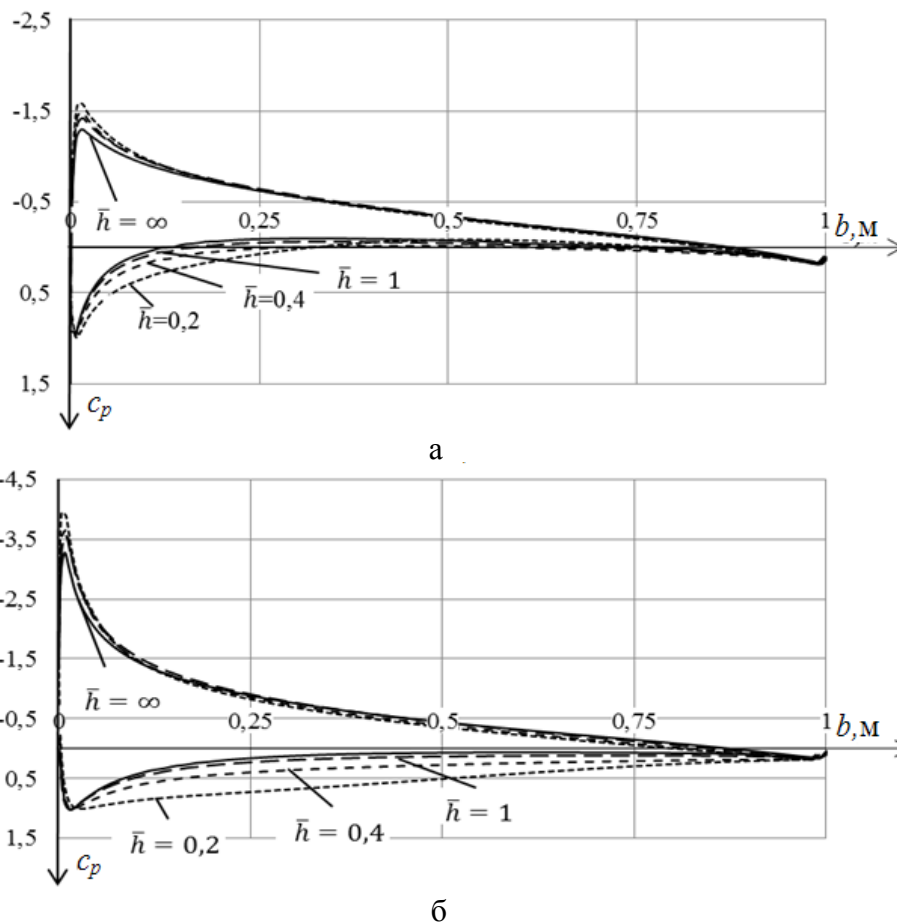


Рис. 7. Координатная диаграмма распределения коэффициента давления по хорде профиля при различных значениях относительных высот над поверхностью экрана для углов атаки: а – 4 градуса; б – 8 градусов

Таким образом, в работе проведена серия расчетов по определению аэродинамических характеристик профиля крыла для различных значений относительных высот над поверхностью экрана, рассмотрены различные способы моделирования экрана. Результаты расчетов с использованием зеркального метода и метода подвижного экрана удовлетворительно согласуются с данными эксперимента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Молодчиков В.М. Исследование применимости пакета FLUENT к моделированию дозвуковых отрывных течений // *Теплофизика и аэромеханика*. 2009. № 3. С. 387-394.
2. Moore N. An investigation into wing in ground effect airfoil geometry // *University of Southampton*. 2002. 32 p.
3. Вожаев В.В. Численное моделирование ламинарно-турбулентного перехода на профиле крыла, выполненное в программном комплексе ANSYS CFX // *САПР и графика*. 2011. № 2. С. 66-67.
4. Langtry R.B., Menter F.R. Transition Modeling for General CFD Applications in Aeronautics // *AIAA Paper*. 2005. № 2005-522. 14 p.
5. Блохин В.Н. Применение методов вычислительного эксперимента для определения аэродинамических характеристик экраноплана на крейсерском режиме движения // *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2012. № 8. С. 147-154.
6. Yang W., Yang Z. Aerodynamic investigation of a 2D wing and flows in ground effect // *Chinese journal of computational physics*. 2009. № 2. P. 231-240.

RESEARCH OF THE WING IN GROUND EFFECT OF AERODYNAMICS PROFILE
WITH SOFTWARE ANSYS FLUENT

Tarasov A.L.

In this article calculations of flow around an airfoil near the ground are presented resulted by ANSYS FLUENT using different ways of modeling the wing in ground effect, with the further comparing the results with the experiment. It is show which methods of modeling the screen should be used in the computational experiment. The basic aerodynamic characteristics of an airfoil, coordinate diagrams the distribution of the pressure coefficient along the chord profile and on-ground surface are obtained at different values of relative heights above the surface of the screen.

Keywords: aerodynamics, wing in ground effect, wing profile, ANSYS FLUENT.

REFERENCES

1. Molodchikov V.M. Issledovanie primenimosti paketa FLUENT k modelirovaniyu dozvukovyh otrivnyh techenij. *Teplofizika i aeromehanika*. 2009. № 3. Pp. 387-394. (In Russian).
2. Moore N. An investigation into wing in ground effect airfoil geometry. *University of Southampton*. 2002. 32 p.
3. Vozhdaev V.V. Chislennoe modelirovanie laminarno-turbulentnogo perehoda na profile kryla, vypolnennoe v programmnom komplekse ANSYS CFX. *SAPR i grafika*. 2011. № 2. Pp. 66-67. (In Russian).
4. Langtry R.B., Menter F.R. Transition Modeling for General CFD Applications in Aeronautics. *AIAA Paper*. 2005. № 2005-522. 14 p.
5. Blohin V.N. Primenenie metodov vychislitel'nogo jeksperimenta dlja opredelenija aerodinamicheskikh harakteristik jekranoplana na krejserskom rezhime dvizhenija. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*. 2012. № 8. Pp. 147-154. (In Russian).
6. Yang W., Yang Z. Aerodynamic investigation of a 2D wing and flows in ground effect. *Chinese journal of computational physics*. 2009. № 2. Pp. 231-240.

Сведения об авторе

Тарасов Андрей Леонидович, 1984 г.р., окончил ВУНЦ ВВС ВВА (2011), адъюнкт кафедры аэродинамики и безопасности полета ВУНЦ ВВС ВВА (г. Воронеж), автор 8 научных работ, область научных интересов – аэродинамика самолета на больших углах атаки и вблизи поверхности земли.

УДК 378.147

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ТЕХНОЛОГИИ ОБУЧЕНИЯ АВИАЦИОННОГО ТЕХНИЧЕСКОГО ПЕРСОНАЛА ДЛЯ ОБСЛУЖИВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ И ЗАРУБЕЖНЫХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

Ю.М. ЧИНЮЧИН, В.П. БЕРЛЕВ, Н. ОЙДОВ

Статья посвящена вопросам разработки и внедрения в образовательную деятельность новых форм взаимодействия организаций, осуществляющих подготовку авиационных специалистов для гражданской авиации России с учетом международных стандартов. Рассматривается содержание современных программ обучения авиационного персонала.

Ключевые слова: образовательная деятельность, учебный центр, авиационный персонал, сетевая форма взаимодействия, требования, программы обучения.

Программой модернизации образовательной деятельности в вузах России, направленной на кадровое обеспечение авиапредприятий гражданской авиации, положенной в основу содержания научной статьи, опубликованной в Научном Вестнике МГТУ ГА [1], предусматривается как одно из важнейших направлений разработка и внедрение *сетевой формы* реализации образовательных программ (ОП).

Такая форма представляет собой применение ОП организацией, осуществляющей образовательную деятельность совместно с иными организациями, ведущими аналогичный вид деятельности, в том числе иностранными, посредством сетевого взаимодействия.

Сетевые формы реализации ОП осуществляются в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Они направлены на развитие профессионального образования обучающихся как в сетевой форме, так и по индивидуальной образовательной траектории, способствуют облегчению финансового обеспечения профессионального образования, стимулированию грантовой и спонсорской поддержки, укреплению материально-технической базы, повышению оплаты труда преподавательского и инструкторского персонала.

Примером такого совместного сотрудничества является договорная работа МГТУ ГА с Негосударственным образовательным частным учреждением дополнительного профессионального образования «Учебный центр «Авиатор» (НОЧУ ДПО «УЦ «Авиатор»).

Учебный центр осуществляет образовательную деятельность на основании: Лицензии Департамента образования г. Москвы; Сертификата, выданного ФАВТ МТ РФ; Сертификата EASA Part-147, подтверждающего европейское одобрение программ изучения воздушных судов (ВС) фирм «Airbus» и «Boeing».

В рамках сетевого взаимодействия решаются следующие задачи:

- организация совместной реализации основной общеобразовательной программы;
- разработка и реализация дополнительных образовательных программ;
- формирование системы взаимного информирования обучающихся о деятельности партнеров;
- улучшение качества оказания услуг и другие;
- содействие информационному обеспечению деятельности партнеров по договору;
- организация стажировки преподавателей;

- предоставление работникам условий по основному месту работы, позволяющих другой стороне договора привлекать их для ведения собственной деятельности в форме совместительства;
- содействие друг другу в привлечении грантов, благотворительных взносов и иных безвозмездных поступлений;
- обмен учебной и методической литературой.

Учебный центр «Авиатор» наделен правом ведения теоретической и практической подготовки по 117 одобренным видам и программам, при этом практическая подготовка проводится на базе крупнейших организаций по техническому обслуживанию и ремонту (ТОиР) авиационной техники в Европе и России. Преподавательский состав имеет богатый опыт работы в ведущих учебных центрах, включая учебные подразделения «Airbus», «Boeing» и «Lufthansa».

По итогам обучения слушателям вручаются сертификаты установленного европейского образца.

Модель сотрудничества УЦ «Авиатор» и МГТУ ГА представлена на рис. 1.

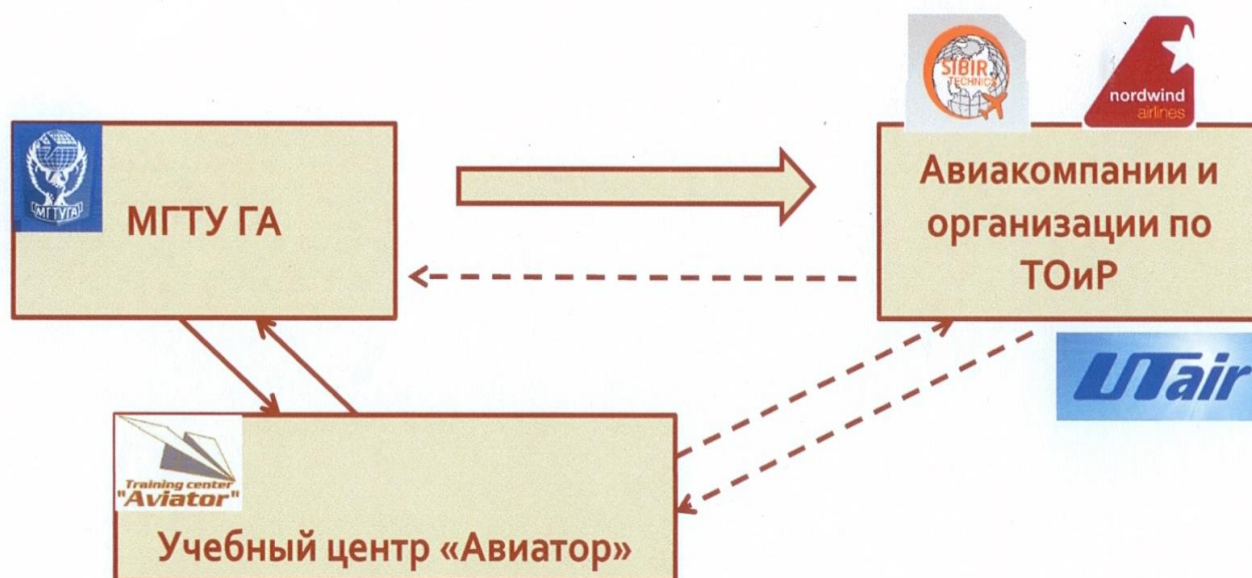


Рис. 1. Модель сотрудничества УЦ «Авиатор» и МГТУ ГА

В процессе обучения эксплуатационная практика студентов университета заменяется на теоретическую и практическую подготовку по конкретным типам ВС с выдачей сертификата европейского образца. На завершающей стадии в программу обучения студентов включаются предметы (дисциплины) и виды обучения, необходимые для ввода выпускников в строй непосредственно в авиапредприятиях. Стоимость дополнительного обучения возмещается будущими работодателями на основании заключенных со студентами договоров.

К числу изучаемых в УЦ типов ВС относятся: Airbus – 320; Boeing – 757/767; Bombardier CL – 600-2B19; Sukhoi Superjet – 100, при этом предусмотрены установленные нормативными документами Минтранса РФ категории специалистов: A1, B1, B2, B1+B2, C. В табл. 1 представлены требования EASA по указанным категориям и подкатегориям специалистов. Продолжительность обучения приведена в табл. 2.

Таблица 1

Требования EASA по указанным категориям и подкатегориям специалистов

Категория и подкатегория специальности	Права
Категория А, подкатегория А1	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после простого планового ТО на самолетах с турбинными двигателями и устранения простейших дефектов в пределах ограничений, указанных в свидетельстве.
Категория А, подкатегория А2	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после простого планового ТО на самолетах с поршневыми двигателями и устранения простейших дефектов в пределах ограничений, указанных в свидетельстве.
Категория А, подкатегория А3	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после простого планового ТО на вертолетах самолетах с турбинными двигателями и устранения простейших дефектов в пределах ограничений, указанных в свидетельстве.
Категория А, подкатегория А4	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после простого планового ТО на вертолетах с поршневыми двигателями и устранения простейших дефектов в пределах ограничений, указанных в свидетельстве.
Категория В1, подкатегория В1.1	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после ТО конструкций самолета, авиадвигателей, механических и электрических систем, а также замены легкоосъемных блоков авионики на самолетах с турбинными двигателями. Подкатегория В 1.1 включает в себя соответствующую подкатегорию А 1.1.
Категория В1, подкатегория В1.2	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после ТО конструкций самолета, авиадвигателей, механических и электрических систем, а также замены легкоосъемных блоков авионики на самолетах с поршневыми двигателями. Подкатегория В1.2 включает в себя соответствующую подкатегорию А1.2.
Категория В1, подкатегория В1.3	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после ТО конструкций самолета, авиадвигателей, механических и электрических систем, а также замены легкоосъемных блоков авионики на вертолетах с турбинными двигателями. Подкатегория В1.3 включает в себя соответствующую подкатегорию А1.3.
Категория В1, подкатегория В1.4	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после ТО конструкций самолета, авиадвигателей, механических и электрических систем, а также замены легкоосъемных блоков авионики на вертолетах с поршневыми двигателями. Подкатегория В 1.4 включает в себя соответствующую подкатегорию А1.4.
Категория В2	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после ТО авионики и электрических систем.
Категория С	Оформление сертификатов и выпуск в эксплуатацию после базового ТО воздушного судна

В качестве основных стандартов и документов ИКАО для разработки учебных материалов УЦ использует:

- Дос 9868. Подготовка персонала;
- Дос 7192, AN/857. Руководство по обучению. Часть D-1. Техническое обслуживание воздушных судов (техник/инженер/механик);
- АТА – Air Transport Association;
- АТА – 104. Часть 3. Международный стандарт подготовки учебно-методических материалов для инженерно-технического состава.

Таблица 2

Продолжительность обучения согласно требованиям EASA
по категориям и подкатегориям специалистов

Базовый курс обучения	Объем в часах	Доля теоретического обучения
Категория А, подкатегория А1	800	от 30% до 35%
Категория А, подкатегория А2	650	от 30% до 35%
Категория А, подкатегория А3	800	от 30% до 35%
Категория А, подкатегория А4	800	от 30% до 35%
Категория В1, подкатегория В1.1	2400	от 50% до 60%
Категория В1, подкатегория В1.2	2000	от 50% до 60%
Категория В1, подкатегория В1.3	2400	от 50% до 60%
Категория В1, подкатегория В1.4	2400	от 50% до 60%
Категория В1, подкатегория В2	2400	от 50% до 60%

В качестве объектов с применением современных технологий, изучаемых в «УЦ «Авиатор», выделены:

- глобальная навигационная спутниковая система «ГЛОНАСС»;
- интеграционная система предотвращения столкновений ВС в воздухе и раннего предупреждения приближения к земле – Т2САС (SSJ – 100) = TCAS + EGPWS;
- многофункциональные средства вывода полетной информации на ЖК-дисплеи;
- электродистанционная система управления ВС без механического соединения органов управления с их поверхностями – Fly-by-wire;
- информационные системы – АТА – 46;
- системы нейтрального газа – АТА – 47;
- стандарт на компьютерную шину (для современных типов ВС) – ARINC – 429;
- новые и модернизированные бортовые системы ВС;
- бортовые системы технического обслуживания – АТА – 45;
- информационные системы – АТА – 46;
- системы нейтрального газа – АТА – 47;
- стандарт на компьютерную шину – ARINC – 429;

– новые и модернизированные бортовые системы ВС.

В ряде российских авиакомпаний в настоящее время активно сертифицируются по требованиям Евросоюза Part-145 организации по ТОиР авиационной техники, при этом при наличии финансовых средств относительно легко решаются задачи приобретения технической документации, технологического оборудования и инструмента, специальных расходных материалов и запасных частей.

Что же касается обучения авиационного персонала для ТО иностранной техники, возникают нестандартные задачи, связанные с необходимостью изучения английского языка, изменением общего менталитета как руководителей, так и инженерно-технического состава (ИТС).

Руководители и ИТС должны читать, писать и общаться на иностранном языке на уровне, достаточном для взаимного понимания как минимум в пределах выполняемых должностных обязанностей. Они должны изучить авиационное законодательство Евросоюза, детально знать положения Part-145 (руководители и аудиторы), а также 10 обязательных модулей, предусмотренных программой обучения (ИТС).

Аналогичная подготовка проводится по программам и требованиям Part-M Subpart G организаций, непосредственно осуществляющих поддержание летной годности воздушных судов в процессе их эксплуатации.

Одним из важнейших направлений совершенствования технологии обучения авиационного технического персонала, рекомендуемого Международной организацией ГА – ИКАО, является необходимость выстраивания логической цепочки этапов подготовки «знания – умения – опыт», при помощи которых достигаются поставленные цели обучения. Данные этапы детально описаны, что безусловно помогает образовательным учреждениям и учебным центрам выстраивать процесс обучения наиболее эффективно.

О важной роли ИКАО в повышении эффективности работы различных авиапредприятий мира, в том числе и образовательных учреждений, свидетельствует выход в свет актуального Приложения 19 к Чикагской конвенции, на основании которого официально введено в действие понятие «Система управления безопасностью полетов (СУБП)». На основании этого Положения состоялось Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2014 г. № 1215 «О порядке разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмен ими».

Помимо основных предприятий (авиакомпаний) в Постановлении ставится задача о разработке и поэтапном внедрении СУБП также и перед теми, кто осуществляет подготовку пилотов ВС, поскольку в процессе обучения они подвергаются факторам опасности, связанным с выполнением учебных полетов. Однако и для всех других образовательных учреждений, осуществляющих подготовку ИТС, СУБП должна стать эффективным инструментом повышения требований к качеству подготовки авиационных кадров, обеспечивающих необходимый уровень летной годности ВС и безопасность полетов.

Таким образом, очевидной становится целесообразность разработки и внедрения СУБП в условиях МГТУ ГА и других вузов – членов учебно-методического объединения по направлению «Эксплуатация и испытание авиационной и космической техники», которые осуществляют подготовку авиационного персонала, непосредственно связанного с поддержанием летной годности ВС и обеспечением безопасности полетов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чинючин Ю.М., Бамбаева Н.Я., Борзова А.С. Инновационная деятельность учебно-методического объединения российских вузов по авиационным направлениям и специальностям // *Научный Вестник МГТУ ГА*. 2014. № 205. С. 112–117.

ADVANCED TRENDS AND TECHNOLOGIES IN AVIATION TECHNICAL STUFF LEARNING TO OPERATE ON MODERN DOMESTIC AND FOREIGN AIRCRAFT

Chinyuchin Yu.M., Berlev V.P., Oidov N.

This article is devoted to the development and implementation of new forms of cooperation in terms of educational activities between organizations engaged in aviation specialists training for the Russian civil aviation in accordance with international standards. The content is considered of today's aviation personnel training programs.

Keywords: educational activities, training center, aviation personnel, network form of interaction, requirements, programs of study.

REFERENCES

1. Chinyuchin Yu.M., Bambaeva N.Ya., Borzova A.S. Innovatsionnaya deyatel'nost' uchebno-metodicheskogo obedeneniya rossiyskikh vuzov po aviatsionnym napravleniyam i spetsial'nostyam. *Nauchnyy Vestnik MGTU GA*. 2014. № 205. Pp. 112-117. (In Russian).

Сведения об авторах

Чинючин Юрий Михайлович, 1941 г.р., окончил КуАИ (1965), профессор, доктор технических наук, заведующий кафедрой технической эксплуатации летательных аппаратов и авиадвигателей МГТУ ГА, автор более 350 научных работ, область научных интересов – техническая эксплуатация и поддержание летной годности воздушных судов, анализ и синтез конструктивно-эксплуатационных свойств авиационной техники.

Берлев Владислав Павлович, 1983 г.р., окончил МГТУ ГА (2005), соискатель МГТУ ГА, автор 13 научных работ, область научных интересов – подготовка авиационных специалистов, философия науки и техники.

Ойдов Намбат, 1963 г.р., окончил ОЛАГА (2002), аспирант МГТУ ГА, автор 2 научных работ, область научных интересов – нормативно-правовое обеспечение поддержания летной годности воздушных судов и обеспечения безопасности полетов.

УДК 629.735.017.83

ГАРМОНИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ЛОГИСТИКИ

В.В. БАГИНОВА, Л.С. ФЕДОРОВ, С.Б. ЛЁВИН

Статья посвящена вопросам методологии логистики. В основе данной методологии лежит гармонизация интересов всех участников процесса товародвижения. Методология предусматривает отказ от фрагментарного подхода к управлению товародвижением, использование категории экономических компромиссов, открытый обмен необходимой информацией, совместное определение конечной цены товара, базирующееся на конвергенции затратного и стоимостного методов цены и тарифообразования.

Ключевые слова: логистика, гармонизация интересов, оптимизация экономических связей, нравственность логистики, солидарное общественное бытие, философия «общего дела».

Несистемный (фрагментарный) подход к управлению товародвижением, когда участники цепи поставок товаров работали, ориентируясь только на свои интересы и получение собственной максимальной прибыли, стал фактором неустойчивости и недостаточной эффективности в хозяйственных связях предприятий-смежников. Вместе с тем проведенные исследования отечественными и зарубежными учёными показывают, что интегрированное управление доставкой товаров от первичного источника сырья и материалов до конечного потребителя готовой продукции, ориентация на единый экономический результат таит в себе потенциал повышения экономической эффективности как отдельных предприятий, так и народного хозяйства в целом. Такой подход к управлению потоковыми процессами стал называться логистическим, а логистику начали рассматривать как форму оптимизации рыночных связей.

В работах В.Г. Галабурды, А.А. Смехова, А.В. Курбатовой и ряда других российских учёных рассмотрены и решены многие важные вопросы оптимизации грузопотоков [1; 2; 5]. Об эффективности организации грузопотоков свидетельствует опыт работы системы "Ритм", внедрённой в СССР в 1989 г. В рамках этой системы, благодаря применению технологических маршрутов, был установлен синхронный режим работы Новолипецкого металлургического комбината, Михайловского горно-обогатительного комбината и Юго-Восточной железной дороги. В рыночных условиях система была реанимирована и сейчас успешно функционирует. Аналогичные системы действуют и в других регионах нашей страны. В результате резко снижается потребность в складских площадях, количестве погрузочно-разгрузочных операций, численности работников, занятых на этих операциях, сокращаются потери железнодорожного концентрата и сроки его хранения, уменьшается потребность в железнодорожном подвижном составе.

Высокий потенциал интегрированного управления товародвижением предвидели и американские специалисты Пол Конверс и Питер Дракер. Они определили его как "последний рубеж экономики затрат" и "неопознанный материк экономики" [7].

Насыщение рынка товарами, сопровождавшееся переходом от рынка продавца к рынку покупателя, острая конкурентная борьба субъектов товарного рынка и ограниченные возможности на определённом этапе развития экономики развитых стран повысить конкурентоспособность фирм за счёт сферы производства заставило участников цепи поставок обратиться к сфере обращения, и здесь, не оставляя без внимания взаимодействие этих двух сфер, искать пути повышения эффективности.

В результате рынок стали рассматривать как место, где сталкиваются в конкурентной борьбе не только товары как таковые, но и схемы доставки товаров. Внутри цепи поставок возникли новые взаимоотношения между её участниками: совместное (интегрированное) управление то-

варными потоками, опирающееся во многом на системные представления и экономические компромиссы.

В основе совместного управления лежит принцип определения конечной цены товара общими усилиями всех участников цепи поставок товаров с учётом интересов каждого из них. Раньше конечная цена товара слагалась из независимых величин себестоимости и прибыли каждого участника процесса товародвижения, что не сглаживало их противоречивые интересы.

Совместно устанавливая будущую конечную цену, логисты исходят из того, что цена должна обеспечить товару высокую конкурентоспособность, хороший объём сбыта, достаточную рентабельность всей цепи поставки, но при этом быть разумной и приемлемой для конечных потребителей продукции. Всё это означает, что происходит **своего рода конвергенция (слияние, объединение) затратного и ценностного методов ценообразования, кардинально меняется философия бизнеса, сливаются функции маркетинга и логистики. В результате выражение "маркетинг определяет спрос, а логистика его реализует" существенно трансформируется.**

Цена и прибыль при совместном определении цены рассматриваются как исходные показатели, варьируя которыми можно выйти на единую норму прибыли, обеспечив тем самым почву для использования экономических компромиссов в целях устранения рассогласованности и противоречивости интересов участников цепи поставки товаров. Себестоимость в этом случае является производной величиной, а не результатом процесса перемещения и производства товара.

С 1992 г. в России осуществляется либерализация ценообразования, в ходе которой контролируемое затратное ценообразование заменяется на такое же затратное, но во многом бесконтрольное. В 90-е гг. около 80% предприятий продолжали устанавливать цены на основе фактических издержек плюс «нормальная прибыль». Остальные 20% предприятий, исходя из стоимости (ценности) товара, применяли ценностной подход [3].

По аналогии с ценообразованием на товары строится и традиционное тарифообразование на транспорте, опираясь в большинстве случаев на фактические издержки по перевозке. Реже, в зависимости от стоимости грузов, прибегают к аквалорным тарифам.

Несмотря на широкое распространение затратного метода тарифообразования, нельзя не заметить его существенные недостатки, в том числе и трудно устранимые. Во-первых, с теоретической точки зрения часто величину удельных транспортных затрат, приходящихся на единицу перевозимого груза, невозможно определить до того, как тариф будет установлен. Ведь от тарифа во многом зависит возможный объём перевозок, служащий базой для определения удельных затрат. Во-вторых, используемая при расчёте тарифа величина добавочной стоимости является сложноопределяемой, и в силу только одного этого содержит риск её отторжения клиентурой. В-третьих, замена при установлении тарифов в ряде случаев прибыли рентабельностью тоже не даёт гарантии, что такой тариф не будет отвергнут пользователями транспортных услуг.

Имеются недостатки и у ценностного метода тарифообразования. Основной из них нередко заключается в превышении цены груза его реальной ценности.

При совместном определении цены товара фирмы, участвующие в цепи поставок, вынуждены обмениваться всей необходимой информацией, естественно, соблюдая при этом нужный уровень секретности. В итоге доля доверительной информации в общем её массиве повышается. Поэтому сложные экономические системы (цепи поставок товаров) стали называться открытыми. В результате логистика стала иметь не только экономическое, но и **нравственное значение.**

Открытый обмен информацией, согласование технологических норм взаимодействия и режимов работы предприятий-смежников, задействованных в одной цепи поставки товаров, превратил её в "сквозную" систему, единую технологическую цепь, единый бизнес-процесс, создающий потребительную стоимость (value in use): стоимость полезности пространства (place

utility, space utility) и стоимость полезности времени (time utility). И все эти полезности являются **экономической сущностью логистики**.

Отношения участников такой цепи строятся на принципах сотрудничества, кооперирования и партнёрства, что является отличительным признаком современной фазы развития экономики в западных странах. В результате возникает непосредственная технологическая и экономическая связность между отдельными производствами, объединяются компании различных отраслей и секторов экономики, создаются стратегические союзы.

Такие союзы, как правило, носят долгосрочный характер, что стабилизирует отношения сторон, делает их доверительными и предсказуемыми, а не договорными, как ранее. Более того, в рамках стратегических союзов, как правило, состав участников цепи доставки товаров не меняется, он остаётся стабильным в течение пяти и более лет. В результате такая функция маркетинга как реклама по привлечению партнёров затухает.

Представляется, что применение традиционных методов тарифообразования в цепях поставок товаров вряд ли является целесообразным. Дело здесь в том, что транспортные тарифы, образуемые традиционными методами, не увязаны с добавочной стоимостью предприятий-смежников. Последние, согласно логистической концепции, работают на единый экономический результат, согласовывают технологические нормативы и режимы работы их взаимодействия, предоставляют друг другу необходимую информацию на принципах доверительности и более-менее справедливо распределяют достигнутые результаты совместного труда. В этом явно прослеживается курс на гармонизацию усилий участников бизнеса.

Подводя итоги вышеизложенному, можно заключить, что логистика таит в себе весьма ценное идеологическое содержание - **философию «общего дела»**, как её понимал наш соотечественник Н.Ф. Федоров [6]. Она в значительной степени решает задачи, которые имеют прямое отношение к такой управленческой функции, как планирование. Интегрируя интересы различных участников рынка товаров и услуг, мы смягчаем противоречие интересов, сглаживаем их и тем самым усиливаем возможности регулирования пропорций общественного производства на более справедливой основе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Галабурда В.Г. *Оптимальное планирование грузопотоков*. М., 1985. 256 с.
2. Курбатова А.В. *Характеристики и формы организации транспортных потоков*. М.: ГУУ, 2000. 45 с.
3. Липсиц И.В. *Коммерческое ценообразование*. М.: Издательство БЕК, 2001. 557с.
4. Певзнер Я.П. *Экономическое учение Карла Маркса перед судом двадцатого столетия*. М.: ООД ИМЭМО РАН, 1996. С. 49.
5. Смахов А.А. *Основы транспортной логистики*. М.: Транспорт, 1995. 197 с.
6. Федоров Н.Ф. *Философия общего дела*. СПб., 1912. Т. 1-2.

HARMONIZATION OF INTERESTS AS A METHODOLOGICAL BASIS OF LOGISTICS

Baginova V.V., Fedorov L.S., Levin S.B.

The article is devoted to the methodology of logistics. The basis of this methodology is the harmonization of interests of all participants of process of distribution. The methodology consists of a refusal from a fragmented approach to the management of merchandise, the use of categories of economic trade-offs, the open exchange of information and joint determination of the final price of the goods, based on the convergence of cost and value pricing methods and tariff setting.

Keywords: logistics, harmonization of interests, optimization of economic relations, logistics morality, joint social being, the philosophy of "the common cause".

REFERENCES

1. Galaburda V.G. *Optimalnoye planirovaniye gruzopotokov*. M. 1985. 256 p. (In Russian).
2. Kurbatova A.V. *Kharakteristiki i formy organisatsyi transportnykh potokov*. M.: GUU. 2000. 45 p. (In Russian).

3. **Lipsits I.V.** *Kommercheskoye tsenoobrazovaniye*. M.: Izdatelstvo BEK. 2001. 557 p. (In Russian).
4. **Pevzner Y.P.** *Economicheskoye ucheniye Karla Marksa pered sudom dvadtsatogo stoletiya*. M.: OOD IMEMO RAN. 1996. P. 49. (In Russian).
5. **Smekhov A.A.** *Osnovy transportnoy logistiki*. M.: Transport. 1995. 197 p. (In Russian).
6. **Fedorov N.F.** *Filosofiya obshchego dela*. SPb. 1912. T. 1-2. (In Russian).

Сведения об авторах

Багинова Вера Владимировна, окончила ИГУ им. А.А. Жданова (1978), доцент, доктор технических наук, заведующая кафедрой логистики и управления транспортными системами Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), автор более 140 научных работ, область научных интересов – логистика.

Федоров Лев Сергеевич, 1937 г.р., окончил МИИТ (1960), профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры логистики и управления транспортными системами Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), автор более 200 научных работ, область научных интересов – логистика, экономика и организация транспорта.

Лёвин Сергей Борисович, 1972 г.р., окончил МИИТ (1995), кандидат технических наук, доцент кафедры транспортного бизнеса МГУПС (МИИТ), автор более 40 научных работ, область научных интересов – логистика и транспортная логистика.

Chief Editorial Board

Editor-in-chief

Boris Eliseev, Rector, MSTU CA, Moscow, Russia.

Deputy Editor-in-chief

Vadim Vorobyev, Vice Rector, MSTU CA, Moscow, Russia.

Executive Secretary

Oksana Feoktistova, Professor, MSTU CA, Moscow, Russia.

Member of the chief editorial Board

Olga Garanina, Professor, MSTU CA, Moscow, Russia.

Anatoly Kozlov, Adviser to the Rector's office, MSTU CA, Moscow, Russia.

Vladimir Tchipenko, Head of Chair, MSTU CA, Moscow, Russia.

Vladimir Kalugin, Dean, Bauman University, Moscow, Russia.

Dmitry Lukin, Professor, Moscow Institute of Physics and Technology, Moscow, Russia.

Vasily Shapkin, Director General, State Research Institute of Civil Aviation, Moscow, Russia.

Lyu Zhongda, President (Rector), Ningbo University of Technology, Ningbo, China.

Damian Rivas Rivas, Professor, University of Seville, Seville, Spain.

ББК 05
Н 34
Св. план 2015 г.

Научный Вестник МГТУ ГА
№ 216

Свидетельство о регистрации в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) ПИ № ФС77-47989 от 27 декабря 2011 г.

Редакторы И.В. Вилкова, Е.В. Гаранина
Компьютерная верстка Е.В. Гараниной

Подписано в печать 25.05.15 г.

Печать офсетная
19,0 усл. печ. л.

Формат 60х90/8
Заказ № 1994/

18,04 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, 2015