

УДК 351.814.3:347.82

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

С.С.ЮРЬЕВ, В.И.ЕВКИН, В.В. МНИШКО

Статья содержит анализ состояния правового регулирования в области аэронавигационного обслуживания. Авторы предлагают принять специальный федеральный закон об аэронавигационном обслуживании в Российской Федерации. Изложена концепция законопроекта и его основные положения.

Ключевые слова: аэронавигационное обслуживание, правовое регулирование, федеральный закон об аэронавигационном обслуживании

Аэронавигационное обслуживание российских и иностранных пользователей воздушного пространства является важным элементом безопасности полетов воздушных судов и составной частью авиационной деятельности в целом.

Вместе с тем, анализ законодательства Российской Федерации показывает, что в настоящее время отсутствует как комплексный законодательный акт, так и **система** норм, регулирующих отношения, возникающие при предоставлении аэронавигационных средств (прежде всего, государственных) и соответствующего обслуживания с целью обеспечения безопасности полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

В настоящее время оказание государственных услуг в данной сфере, то есть непосредственное аэронавигационное обеспечение безопасности полетов воздушных судов, осуществляется Федеральной аэронавигационной службой, ее территориальными органами и подведомственными организациями (главным образом – ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации»).

Государственное регулирование использования воздушного пространства, осуществлявшееся самостоятельной Федеральной аэронавигационной службой в 2006-2008 гг., в настоящее время отнесено к компетенции Министерства транспорта Российской Федерации.

В технологическом отношении все государственные аэронавигационные средства и организации включены в Единую систему организации воздушного движения (ЕС ОрВД) Российской Федерации (объединенную недавно из военной и гражданской подсистем), деятельность которой имеет стратегическое значение для безопасности страны.

Оценка реального состояния дел в данной сфере дает достаточные основания для вывода о наличии ряда институциональных проблем, непосредственно влияющих на обеспечение безопасности полетов воздушных судов и выполнение международных обязательств Российской Федерации. Главными из этих проблем являются:

1. Оптимизация процессов государственного управления. Полномочный орган в сфере использования воздушного пространства Российской Федерации, оказания государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космическому поиску и спасанию – Федеральная аэронавигационная служба (Росаэронавигация), фактически созданный только во втором полугодии 2006г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.09.2005 г. № 1049, самостоятельно просуществовал до мая 2008 г., когда был подчинен Министерству транспорта Российской Федерации.

Деятельность Росаэронавигации как самостоятельного полномочного органа в области использования воздушного пространства, в том числе предоставляющего государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию и авиационно-космическому поиску и спасанию, имела крупное значение для обеспечения национальных интересов Российской Федерации как в

области авиации, так и в сфере обороны и безопасности, позволила повысить эффективность государственного управления, реально объединить военные и гражданские секторы ЕС ОрВД. За относительно короткий срок было издано около пятидесяти нормативных правовых актов в сфере использования воздушного пространства.

Существенно, что в СССР единый государственный орган в этой сфере был создан постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 февраля 1973 г. только после нескольких катастроф (в том числе катастрофы выполнявшего международный рейс воздушного судна ИЛ-62, разбившегося в октябре 1972 г. в аэропорту «Шереметьево», когда погибли 172 человека). В СССР существовала Государственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением при Совете Министров СССР (Госаэронавигация СССР).

Указом Президента Российской Федерации от 27 февраля 1992 г. № 200 была образована Комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением при Правительстве Российской Федерации (Росаэронавигация), являвшаяся правопреемником Госаэронавигации СССР. Однако в дальнейшем статус самостоятельного федерального органа исполнительной власти был утрачен. В итоге к 2004 году (когда началась административная реформа) государственное регулирование в этой области осуществлялось одним из многочисленных департаментов Минтранса России (Департаментом государственного регулирования организации воздушного движения), не имевшего права принятия самостоятельных управленческих решений.

Следствием понижения правового и функционального статуса руководящего органа в данной сфере стало создание условий для распространения идей и осуществления конкретных действий, направленных на коммерциализацию деятельности по обеспечению безопасности воздушного движения и отстранение государства от управления в данной области под надуманными предлогами недопустимости его участия в будто бы «хозяйственной деятельности» и развитии конкуренции. Реализация упомянутых устремлений в конечном итоге могла привести к неисполнению международных обязательств Российской Федерации по обеспечению безопасности аэронавигации, нецелевому расходованию средств аэронавигационных сборов и, как следствие, существенному сокращению объемов финансирования системы аэронавигационного обслуживания.

Вместе с тем, проведенный ИКАО анализ практики предоставления аэронавигационного обслуживания в контексте приватизации позволил сделать вывод о том, что «аэронавигационное обслуживание рассматривается как более тесно связанное с безопасностью полетов воздушных судов. Более того, аэронавигационные службы имеют значение для национальной безопасности и внешних сношений в ракурсе суверенитета воздушного пространства государств. Поэтому большинство правительств предпочитает сохранять свой контроль за аэронавигационными службами» (пункт 3.38 Циркуляра ИКАО № Cir284-АТ/120 «Приватизация в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания»).

Изучение мирового опыта показывает, что в подавляющем большинстве стран обслуживание воздушного движения осуществляется автономными государственными органами или правительственными департаментами (пункт 1.7 Циркуляра ИКАО № Cir286-АТ/121).

При этом ИКАО отмечает проводимую в большинстве стран мира политику разграничения функций государства в данной сфере: «В то время, как движение в направлении учреждения автономных органов для управления аэронавигационным обслуживанием было медленным по сравнению со сферой аэропортов, выгоды от учреждения автономных органов признаются и открывают дорогу либеральным концепциям управления. Помимо Канады, Новой Зеландии и Таиланда, примерно 20 государств **создали автономные службы в форме корпоративных полномочных органов или компаний, полностью принадлежащих правительству**, для управления их аэронавигационными услугами» (пункт 3.40 Циркуляра ИКАО № Cir284-АТ/120).

Изложенное подтверждает необходимость законодательного установления такого правового статуса уполномоченного органа в области использования воздушного пространства, который позволял бы этому органу обладать совокупностью прав и обязанностей, полностью охватывающих возникающие в сфере аэронавигационного обслуживания общественные отношения.

2. Организационно-правовые, экономические и эксплуатационно-технические проблемы. Организации, участвующие в оказании государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию, в настоящее время осуществляют контроль воздушного пространства над территорией свыше 25 млн. кв. км, протяженность воздушных трасс составляет 532 тысячи километров, из которых более 150 тысяч километров являются международными. Функционируют 99 центров ЕС ОрВД, в которых трудится свыше 30.000 специалистов, одновременно под управлением находится более 800 воздушных судов. Пользователями воздушного пространства выполняется более одного миллиона полетов ежегодно, из них 8% приходится на воздушные суда государственной и экспериментальной авиации.¹

Существенно, что эти организации в начале 90-х годов прошлого века были созданы в форме унитарных предприятий, являющихся, согласно законодательству, разновидностью коммерческих организаций.

В результате контроль использования воздушного пространства и управление воздушным движением, имеющие целью обеспечение безопасных, экономичных и регулярных полетов, *de jure* осуществляются субъектами предпринимательской деятельности, основной целью которых должно быть, согласно гражданскому законодательству, извлечение прибыли. Однако, согласно нормам ИКАО, финансирование аэронавигационной деятельности основывается на принципах возмещения прямых затрат; это не предполагает образования прибыли и добавленной стоимости, возникающих как результат предпринимательской деятельности.

Экономические последствия создания коммерческих организаций в данной сфере в 90-е годы прошлого века выразились в ослаблении государственного контроля за использованием средств сборов за аэронавигационное обслуживание (АНО) и увеличении финансовых потерь, в том числе неэффективном расходовании целевых средств сборов за АНО (прежде всего в части, предназначенной для инвестирования в капитальные вложения по модернизации объектов аэронавигации). Использование в области аэронавигации указанной искусственной организационно-правовой модели при отсутствии необходимой совокупности специальных норм правового регулирования привело к юридической раздробленности организаций, значительной обособленности гражданских и военных органов аэронавигации, в том числе при сопряжении технических средств, что затрудняло эффективное использование имеющихся мощностей в качестве техники (объектов) двойного назначения.

В настоящее время ограниченная (специальная) правоспособность унитарных предприятий не позволяет в полной мере решать задачи осуществления контрольных, разрешительных и надзорных функций, возлагаемых на них по действующему законодательству как на оперативные органы Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

В сложившейся ситуации данная проблема может быть решена путем создания необходимой нормативной базы и приведения организационно-правовых форм ныне действующих федеральных государственных унитарных предприятий в соответствие с характером их деятельности, не имеющей коммерческой цели. Такой подход позволит решить ряд организационных, управленческих и финансово-экономических вопросов функционирования аэронавигационной системы России, а в технологическом плане создаст предпосылки для интегрирования имеющихся радиолокационных мощностей и установления единого радиолокационного поля Российской Федерации.

¹ См.: Федеральная целевая программа «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 01.09.2008 № 652 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 37. Ст. 4209. - С. 11371.

Требует пересмотра и нормативного закрепления «география» (сфера ответственности) субъектов аэронавигационного обслуживания в отношении различных элементов структуры воздушного пространства. Так, в настоящее время ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» нередко обслуживает районы аэродромов малой интенсивности полетов, используемые в основном ведомственной или коммерческой авиацией. Расходы Российской Федерации на содержание таких аэронавигационных подразделений несопоставимы с доходами, получаемыми государством (в виде сборов) в районах этих аэродромов. Представляется целесообразным в таких местах передать функции аэронавигационного обслуживания от федеральных органов в ведение субъектов Российской Федерации или иных хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности (в том числе самим аэропортам или эксплуатирующим их пользователям воздушного пространства).

3. Проблемы модернизации объектов аэронавигации. Как показывает проведенный анализ, имеются следующие основные проблемы модернизации аэронавигационных средств (объектов):

3.1. Ранее в соответствии с подпрограммой «Единая система организации воздушного движения» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 г. № 848, на цели модернизации объектов ЕС ОрВД РФ в указанный период предполагалось направить около 29 млрд. руб. внебюджетных средств (т.е. средств, в основном поступающих в виде сборов за аэронавигационное обслуживание). Однако срок реализации указанной подпрограммы был сокращен, а Федеральная целевая программа «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2015 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 01.09.2008 № 652, принята в 2008 году без учета негативных факторов, возникших в связи с мировым финансовым кризисом.

3.2. В законодательстве о поставке товаров для государственных нужд до конца 2008 г. существовал прямой запрет на предъявление специальных требований к поставщикам (в том числе аэронавигационного оборудования), в результате отсутствовала достаточная правовая база по поставке оборудования лишь теми отечественными поставщиками, которые реально способны выполнить обязательства по научно-технической разработке и поставке современных средств и систем, необходимых для нужд обеспечения безопасности полетов.

3.3. Отсутствует экономически обоснованное нормативное регулирование механизма замещения импортных поставок, что порождает риски несанкционированного вмешательства в технологические процессы функционирования ЕС ОрВД РФ и снижает уровень безопасности системы, прежде всего, при возникновении нештатных ситуаций.

4. Человеческий фактор. В сфере аэронавигационного обслуживания должным образом не урегулированы социально-трудовые отношения, продолжают действовать устаревшие нормативные документы (в том числе Министерства гражданской авиации СССР), не соответствующие современным реалиям. Отсутствие необходимого уровня правового регулирования является одним из существенных факторов риска возникновения различных акций протеста со стороны трудовых коллективов, появлению отдельных экстремистски настроенных элементов. В результате имели место случаи срыва государственных заданий по обслуживанию воздушных судов, закрытию воздушного пространства в различных районах ответственности Российской Федерации, а в силу различий программ подготовки военные диспетчеры не могли при возникновении нештатных ситуаций заменить гражданских диспетчеров.

5. Международно-правовые аспекты. В настоящий момент в Российской Федерации аэронавигационное обслуживание предоставляется оперативными органами Единой системы организации воздушного движения, а также органами УВД пользователей воздушного пространства – юридическими лицами различных форм собственности. Данная модель не противоречит политике Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Однако

для стратегической части воздушного пространства согласно рекомендациям ИКАО наиболее эффективной формой существования головной организации по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением является автономная организация государственного сектора, принадлежащая правительству и контролируемая им.

Финансово-экономическое регулирование деятельности такой организации основано на возмещении расходов путем взимания сборов за аэронавигационное обслуживание и не связано с извлечением прибыли. Поэтому обеспечиваемое этой организацией аэронавигационное обслуживание по своим целям и экономическим последствиям является государственной услугой, определяемой Генеральным соглашением о торговле услугами (ГАТС) как услуга, поставляемая на некоммерческой основе и не на условиях конкуренции при исполнении функций правительственной власти. Данные обстоятельства должны приниматься во внимание при законодательном регулировании аэронавигационного обслуживания в связи с предстоящим вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО).

Следует законодательно закрепить единообразный подход при установлении и взимании сборов за аэронавигационное обслуживание, соответствующий ст. 15 Конвенции о международной гражданской авиации.

Необходимо законодательно закрепить требования к субъектам использования воздушного пространства, вытекающие из рекомендаций ИКАО, высказанных после ряда проверок российских авиационных ведомств.

Во исполнение пункта 3.2.6 Приложения 17 к Конвенции о международной гражданской авиации необходимо законодательно установить, что при проектировании и строительстве новых и реконструкции существующих сооружений в аэропортах следует учитывать предъявляемые к архитектуре и инфраструктуре требования, необходимые для оптимального применения мер обеспечения безопасности гражданской авиации, а также объектов Аэронавигационной системы России.

Кроме того, на основании пункта 4.7.2. Приложения 17 к Чикагской конвенции целесообразно закрепить в законодательстве норму о проведении обязательных специальных проверок персонала, допущенного не только в охраняемые зоны аэропортов, но и на объекты аэронавигационной системы России, как при найме на работу, так и в ходе осуществления ими трудовой деятельности.

Устранение пробелов правового регулирования общественных отношений, возникающих при аэронавигационном обслуживании (АНО) полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации, возможно, на наш взгляд, путем принятия специального федерального закона «Об аэронавигационном обслуживании в Российской Федерации».

Цели принятия законопроекта — повышение безопасности и экономичности полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации; установление в сфере АНО законодательных норм Российской Федерации, соответствующих принципам Международной организации гражданской авиации и Всемирной торговой организации, положениям Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 7.12.1944 г.) и Генерального соглашения по торговле услугами (Марракеш, 15.04.1994 г.); либерализация законодательства в области использования воздушного пространства в соответствии с положениями «Декларации глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта», принятой Всемирной авиатранспортной конференцией (Монреаль, 24-29 марта 2003 г.); разграничение ответственности за АНО на основании норм Конституции Российской Федерации в зависимости от принадлежности объектов транспортной инфраструктуры Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям или хозяйствующим субъектам; создание правовых условий для деятельности в сфере АНО экономических субъектов различной формы собственности, не являющихся государственными организациями; создание правовых условий для укрепления трудовой дисциплины и социальной защиты работников организаций, предоставляющих АНО.

Упомянутый федеральный закон призван регулировать отношения по обеспечению безопасности, регулярности и экономичности полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации, возникающие при предоставлении государственных аэронавигационных средств и обслуживания, функционировании уполномоченного органа в области использования воздушного пространства, иных органов, организаций, их должностных лиц и работников, составляющих аэронавигационную систему Российской Федерации, а также устанавливать общие требования к предоставлению аэронавигационных средств и обслуживанию независимо от организационно-правовой формы и формы собственности.

В случае принятия данный федеральный закон будет распространяться на субъектов отношений, связанных с организацией и предоставлением АНО, в частности:

- на уполномоченный орган в области использования воздушного пространства, уполномоченные органы в области обороны и в области гражданской авиации – в части, касающейся полномочий указанных органов соответственно в области государственного регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации и предоставления государственных услуг по АНО; нормативно-правового регулирования функционирования государственной авиации, гражданской авиации и экспериментальной авиации;

- на юридических и физических лиц – пользователей воздушного пространства Российской Федерации;

- на юридических лиц, непосредственно осуществляющих предоставление услуг по аэронавигационному обслуживанию полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации;

- на юридических лиц – поставщиков специальной техники и услуг для целей АНО;

- на иных субъектов правоотношений, связанных с АНО.

Существенно, что предлагаемый федеральный закон может на институциональном уровне регулировать важные права и обязанности субъектов отношений в области аэронавигационного обслуживания.

Прежде всего закон позволит отразить принципы деятельности аэронавигационной системы, в первую очередь, некоммерческий характер и принципы обязательного предоставления в общественное пользование государственных аэронавигационных средств и обслуживания для целей безопасности, экономичности и регулярности воздушных сообщений, а также обеспечения национальных интересов в области безопасности и обороноспособности; проведения финансово-экономической политики, направленной на эффективное поддержание эксплуатационной готовности и развитие аэронавигационных средств в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

На уровне федерального закона будут закреплены право пользователей воздушного пространства Российской Федерации без какой-либо дискриминации получать аэронавигационное обслуживание в целях безопасности, регулярности и экономичности полетов воздушных судов и обязанность уполномоченного органа и (или) иных организаций предоставлять АНО в установленном порядке.

Далее, следует закрепить понятие аэронавигационной системы Российской Федерации как вида деятельности и как системы органов, организаций и лиц, отвечающих за безопасность, регулярность и экономичность полетов путем исполнения юридической обязанности предоставления государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию, а также определить ее структурно-функциональное назначение и статус как составной части системы обеспечения обороноспособности и национальной безопасности, деятельность которой не подлежит прекращению или ограничению.

Представляется необходимым установить законодательные основы отношений между Российской Федерацией, пользователями воздушного пространства Российской Федерации и

структурными элементами аэронавигационной системы, а также основы порядка взаимодействия различных функциональных элементов аэронавигационной системы в целях обеспечения безопасности, регулярности и экономичности полетов.

Весьма важно четко и недвусмысленно определить правовой статус государственной корпорации (создаваемой в порядке ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях») как организационно-экономической основы аэронавигационной системы Российской Федерации. Указанную организацию (назовем ее условно Государственная корпорация «Федеральная аэронавигационная система Российской Федерации») можно было бы создать на базе ликвидируемых федеральных государственных унитарных предприятий и учреждений, участвующих в оказании государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию и авиационно-космическому поиску и спасанию. Учреждение корпорации будет соответствовать современной государственной политике Российской Федерации, согласно которой квази-хозяйственные функции, возникающие при оказании публичных (государственных) услуг, возлагаются на государственные корпорации, создаваемые отдельными федеральными законами.

Говоря о финансировании системы аэронавигационного обслуживания, закон должен раскрыть понятие «сборы за аэронавигационное обслуживание», истолковав их как обязательные платежи, взимаемые с пользователей воздушного пространства (этот термин ныне используется в Конвенции о международной гражданской авиации, статье 251 Налогового кодекса Российской Федерации, статье 64 Воздушного кодекса Российской Федерации и ряде нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти). Одновременно надлежит законодательно закрепить целевой характер средств сборов за аэронавигационное обслуживание в соответствии с заявлением Российской Федерации от 14.05.1996 г., опубликованном в документе ИКАО 7100 (в настоящее время сборы за АНО отнесены к целевым средствам ст. 251 Налогового кодекса РФ, а целевой характер сборов закреплен в постановлениях Правительства Российской Федерации). При этом необходимо нормативно обязать соответствующие федеральные органы власти устанавливать экономически обоснованные ставки сборов за АНО и публиковать их в официальных источниках, а также в документах аэронавигационной информации (включая АИП Российской Федерации). На уровне закона важно также установить обязанность всех пользователей воздушного пространства уплачивать сборы за аэронавигационное обслуживание и их ответственность за нарушение данного требования закона.

Касаясь сферы имущественных отношений, представляется правильным законодательно установить: основы государственной экономической и технической политики в области модернизации аэронавигационных средств, ориентированной на отечественную производственную базу и предусматривающей долгосрочные отношения по разработке, сертификации и системной поставке (в том числе для государственных нужд) высококачественного оборудования и изделий; особый порядок принятия в эксплуатацию и учета технических средств и систем, подпадающих под признаки объектов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, в целях исключения поставок некачественной техники и обеспечения ее сохранности; ограничение на использование в гражданском обороте федерального имущества (включая землю), применяемого для АНО и контроля воздушного пространства.

В целях противодействия террористическим угрозам и иным актам незаконного вмешательства в функционирование аэронавигационной системы следует установить особый порядок охраны и обеспечения безопасности ее объектов и персонала, в том числе в условиях чрезвычайного положения.

Кроме того, необходимо подумать над необходимостью закрепления в законе основных положений устава о дисциплине работников аэронавигационной системы, а также социальных гарантий работникам и иных специальных правовых норм регулирования социально-трудовых отношений в данной сфере.

Понятно, что, размышляя над законодательным регулированием в указанной области, следует подумать о месте такого акта в системе российского законодательства. Однако в этой части мы можем столкнуться с определенными теоретическими трудностями, ибо до сих пор нет единого мнения о том, является ли воздушное право самостоятельной отраслью права. Не углубляясь в дискуссию по этой проблеме, можно говорить о воздушном праве в широком и узком смыслах. В широком смысле воздушное право есть комплексная отрасль права, регулирующая отношения в области авиационной деятельности. В узком смысле – это подотрасль административного права, регулирующая использование воздушного пространства. В этой связи предлагаемый федеральный закон может быть отнесен к отрасли административного законодательства (подотрасль «воздушное законодательство»).

По своей сути такой закон направлен на реализацию государственной политики Российской Федерации в области использования воздушного пространства и авиационной деятельности. Так, «Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года», утвержденные распоряжением Президента Российской Федерации от 3 февраля 2001 г. № ПР-240, ставят задачу совершенствования системы информационно-аналитического обеспечения, государственного регулирования и надзора в области безопасности полетов, а также определяют, что основными мерами в сфере нормативно-правового обеспечения авиационной деятельности являются:

- законодательное регулирование ключевых проблем авиационной деятельности, прежде всего в области государственной безопасности (в том числе в целях защиты государственных интересов, регулирования использования воздушного пространства, обеспечения безопасности полетов, усиления социальной защиты авиационного персонала);

- разработка и принятие федеральных законов, определяющих основы внутренней и внешней политики государства в области авиационной деятельности, а также совершенствование механизма правового и экономического регулирования авиационной деятельности.

Закон может содействовать реализации важных положений Конституции Российской Федерации, в частности, ст. 8 (устанавливающей свободу экономической деятельности, признание и защиту всех форм собственности, что имеет значение для установления правового режима имущества, используемого для целей АНО); части 4 ст. 15 (определяющей, что составной частью правовой системы РФ являются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, что имеет значение для исполнения норм, стандартов и рекомендуемой практики ИКАО); ст.ст. 71, 72 и 73 (устанавливающей предметы ведения Российской Федерации, совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, полномочия субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации; это имеет значение для разграничения прав и обязанностей в сфере АНО в зависимости от режима воздушного пространства и собственности на объекты инфраструктуры, используемой для АНО).

Важно, что такой закон будет развивать положения Воздушного кодекса Российской Федерации. В связи с тем, что Воздушный кодекс Российской Федерации устанавливает «правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации», в нем слабо отражена специфика отношений в сфере АНО. В частности, обеспечению полетов воздушных судов в Воздушном кодексе Российской Федерации посвящена только одна статья (ст. 69). Специальные нормы, о которых шла речь выше, в Воздушном кодексе Российской Федерации отсутствуют, нет пока и достаточной правовой базы реализации концепции создания и развития аэронавигационной системы России, одобренной на заседании Правительства Российской Федерации от 04 октября 2006 года.

Касаясь последствий принятия федерального закона об аэронавигационном обслуживании, необходимо отметить следующее.

Принятие специального закона устранил имеющиеся пробелы правового регулирования в сфере АНО, позволит урегулировать социально-трудовые отношения, уменьшить расходы

федерального бюджета по содержанию органов государственного управления (за счет утраты части дублирующих функций), повысит уровень безопасности полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации и будет способствовать совершенствованию структуры и эффективности капиталовложений в развитие объектов аэронавигации. Важно, что для реализации норм закона дополнительного финансирования из государственного бюджета не потребуется.

Существенно, что решение имеющихся проблем будет осуществлено на институциональном уровне - Федеральным законом «Об аэронавигационном обслуживании в Российской Федерации», сфера АНО будет регулироваться правовым актом, соответствующим уровню сложности и значимости аэронавигационной системы для государства и общества. В развитие положений принятого федерального закона могут быть изменены некоторые действующие акты. В частности, представляется необходимым внести изменения в законодательство о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, включив в перечень объектов, где запрещено проведение публичных мероприятий, объекты Единой системы организации воздушного движения, авиационно-космического поиска и спасания, а также участки, непосредственно прилегающие к указанным объектам. Целесообразно установить уголовную ответственность за грубые нарушения правил использования воздушного пространства Российской Федерации, а также за уклонение от исполнения обязанностей по предоставлению аэронавигационного обслуживания.

На наш взгляд принятие специального закона в области аэронавигационного обслуживания позволит реализовать соответствующие положения государственной политики в области авиационной деятельности (в том числе Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 г. № 1734-р) и международные обязательства Российской Федерации, вытекающие из ее членства в Международной организации гражданской авиации, а также двусторонних международных договоров о воздушном сообщении.

REFLECTIONS REGARDING THE LEGAL REGULATION OF AIR NAVIGATION SERVICES

Yurev S.S., Yevkin V.I., Mnishko V.V.

The contains the analysis of the legal regulation condition in the field of air navigation services. The authors propose to pass Air Navigation Services in Russian Federation Act. There is the conception of the bill and its main provisions in the article.

Сведения об авторах

Юрьев Сергей Сергеевич, 1958 г.р., окончил Калининский (Тверской) государственный университет (1984), президент Национальной ассоциации воздушного права, почетный юрист г. Москвы, доктор юридических наук, профессор Российской академии адвокатуры и нотариата, 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.

Евкин Виктор Иванович, 1957 г.р., окончил МГУ им. М.В. Ломоносова (1983), вице-президент Национальной ассоциации воздушного права, почетный адвокат России, автор 4 научных работ, область научных интересов – прикладные исследования правовых проблем функционирования ЕС ОрВД РФ.

Мнишко Владимир Васильевич, 1962 г.р., окончил Российский государственный гуманитарный университет (1997), кандидат юридических наук, начальник Управления правового обеспечения и имущественных отношений Федеральной аэронавигационной службы, автор 10 научных работ, область научных интересов – прикладные исследования правовых проблем аэронавигации.