

УДК 351.814: 347.82

## К ВОПРОСУ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ

Т.Л. СОЛОВЬЕВА

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

Статья посвящена вопросам государственного регулирования деятельности авиации. Рассматривается один из аспектов этой деятельности - разработка административных регламентов.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, административные регламенты, деятельность авиации.

Реалии сегодняшнего дня требуют от государства рассматривать транспортный комплекс как единый объект управления, основная цель деятельности которого - удовлетворение общественных потребностей и обеспечение устойчивого функционирования и развития экономического комплекса в целом.

Достижению этой цели может способствовать только комплексный подход, включающий, в том числе, совершенствование нормативной правовой базы транспортной деятельности и развитие на ее основе единых принципов государственного регулирования всех видов транспорта.

Немаловажное значение в этой связи приобретает и координация развития инфраструктуры различных видов транспорта, формирование единого информационного пространства для всего транспортного комплекса, согласование интересов и объединений усилий государства и бизнеса в развитии транспортной системы.

Однако, развивая и продолжая совершенствовать транспортный комплекс, необходимо учитывать специфические особенности того или иного вида транспорта.

Государственное регулирование на воздушном транспорте можно рассматривать как деятельность государства в лице специально уполномоченных органов, направленную на реализацию государственной политики в сфере воздушного транспорта с использованием специальных средств, форм и методов. Согласно Концепции развития гражданской авиационной деятельности в Российской Федерации, одобренной Правительством РФ 7.12.2000 г., под государственным регулированием понимается не только разработка специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти правил осуществления гражданской авиационной деятельности, но и контроль за их выполнением.

Направления государственного регулирования воздушного транспорта в различных странах мира выстроены, в основном, в соответствии с требованиями Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и сводятся к разработке долгосрочных и краткосрочных программ развития воздушного транспорта, финансирования технического развития и научных исследований и т.п.

Большинство развитых в техническом отношении стран реализуют такую систему исполнения государственных функций, которая:

- является адекватной и оправданной с точки зрения ресурсов, которыми располагает государство, в том числе технической оснащенностью гражданской авиацией;
- соответствует менталитету, настроениям, общей культуре общества;
- представляет собой сбалансированное разделение ответственности между государством и эксплуатантом;

- предоставляет возможность государству постоянно влиять на деятельность эксплуатанта, осуществлять контроль, не упуская при этом возможности эффективного управления авиакомпаниями в рамках предоставленных полномочий;

- дает возможность выстраивать доверительные отношения между государством (уполномоченным органом в области гражданской авиации) и эксплуатантом.

Несмотря на различия, следует отметить, что общий подход к выстраиванию отношений между государством и эксплуатантом в развитых странах примерно одинаков.

К примеру, в Великобритании государственными органами управления и регулирования являются Министерство транспорта и не входящее в его состав экономически самостоятельное Управление гражданской авиации (САА). Одной из основных функций Министерства транспорта является разработка общей политики относительно деятельности английских авиакомпаний, аэропортов страны и самого САА, а также принятие законодательства в области гражданской авиации, включая нормы по безопасности полетов, лицензирование летного состава и аэродромов, а также сертификация авиакомпаний и воздушных судов.

Система управления отраслью в Канаде также сосредоточена в руках Министерства транспорта Канады, однако здесь мы видим, во-первых, два самостоятельных блока авиационных служб: по системе воздушного движения и по аэропортам, а во-вторых, в других функциональных блоках Минтранса, в том числе в юридической службе, есть отделы, занимающиеся воздушным транспортом.

В настоящее время наблюдается тенденция либерализации методов государственного регулирования, отказа от жесткой системы управления, которая в свое время оказала достаточно благоприятное воздействие на развитие авиации некоторых стран, в частности, Японии. Благодаря существенному ограничению допуска иностранного капитала в сферу воздушного транспорта, Япония обеспечила приоритетное развитие собственных производств, компаний, усилив уже имеющуюся нормативную базу принятием 15 законодательных актов, регулирующих государственное воздействие на конкурентную борьбу в области авиации. Остается фактом, что последовавшее ослабление государственной регламентации привело к усилению конкуренции и повышению эффективности функционирования деятельности авиакомпаний. Впоследствии изменение государственной политики в сторону раскрепощения хозяйственной инициативы привело к полной или частичной «приватизации» определенных хозяйственных функций государственных органов. Это четко проявилось в ряде стран, особенно в Японии, где с помощью методов налогового и кредитного регулирования государство определяет важнейшие направления развития инфраструктуры гражданской авиации. Таким образом, можно констатировать, что в государственном регулировании на воздушном транспорте во всем мире прослеживаются тенденции переноса приоритетов с прямых методов государственного регулирования на косвенные. Насколько это плохо или хорошо, увидим в дальнейшем.

Для нашего государства вопросы прямого государственного регулирования остаются актуальными и жизненно необходимыми. Это касается, прежде всего, правовой регламентации обеспечения безопасной деятельности гражданской авиации и использования воздушного пространства, а также правового обеспечения экономической составляющей этой деятельности.

Хотелось бы отметить в качестве положительного тот факт, что в течение последнего времени вопросы повышения эффективности государственного управления деятельностью авиации и использования воздушного пространства неоднократно становились объектом внимания законодательной и исполнительной власти и нашли отражение, в частности, в Концепции административной реформы, изложенной в ряде Постановлений Правительства Российской Федерации, в Государственной программе обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов, принятой Правительством Российской Федерации в 2008 г., и других нормативных правовых актах.

В Программе отмечается необходимость внедрения системного подхода к управлению безопасностью полетов, предусматривающего, в том числе, установление государством прием-

лемого уровня безопасности полетов при эксплуатации воздушных судов, при обслуживании воздушного движения и эксплуатации аэродромов, а также принятие государственной программы безопасности полетов в целях обеспечения такого уровня безопасности. В рамках реализации этой программы определена необходимость установления государством для авиапредприятий, аэропортов, организаций по техническому обслуживанию воздушных судов и организаций по обслуживанию воздушного движения требований к введению приемлемых для государства систем управления безопасностью полетов, обеспечивающих принятие корректирующих действий, необходимых для поддержания приемлемого уровня безопасности полетов; постоянное повышение общего уровня безопасности полетов и пр.

К системным мероприятиям в этой области Программой было отнесено совершенствование нормативного правового регулирования в сфере гражданской авиации для реализации задач государственной транспортной политики, предусматривающее подготовку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, необходимых для обеспечения эффективной деятельности в области обеспечения безопасности полетов.

Кроме того, предполагается подготовить максимально гармонизированные с международными стандартами федеральные авиационные правила летной и технической эксплуатации воздушных судов и оборудования, обеспечения и выполнения полетов, предусмотренных Воздушным кодексом Российской Федерации и положениями Конвенции о международной гражданской авиации.

Важным направлением является разработка для государственных инспекторов технических документов по безопасности полетов с описанием процедур осуществления надзора в отношении организаций гражданской авиации, воздушных судов и авиационного персонала.

Следует отметить, что наблюдавшаяся за последние годы постоянная смена полномочных органов в области гражданской авиации привела к созданию большого количества ведомственных актов, которые в ряде случаев дублируют друг друга, противоречат друг другу, что создает значительные сложности как при исполнении государственных функций, обеспечивающих эффективную работу структурных подразделений на федеральном и региональном уровнях, так и при обеспечении реализации законных прав физических и юридических лиц – пользователей услуг на воздушном транспорте.

В этой связи одним из приоритетных направлений в области государственного регулирования можно признать разработку и внедрение в деятельность специально уполномоченного органа в области гражданской авиации административных регламентов с целью улучшения административного регулирования государственных функций.

Прямого аналога термина «административный регламент» в других странах не существует, однако многие государства, рассматривая вопросы четкой регламентации оказания государственных услуг и формализации этих процедур, признают эти процессы в качестве основных инструментов эффективного управления гражданской авиацией.

На сегодняшний день уже наметилась положительная тенденция разработки и принятия федеральными органами исполнительной власти соответствующих административных регламентов, описывающих порядок выполнения конкретных государственных функций. Например, утвержденный Приказом Минтранса Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 217 Административный регламент Федерального агентства воздушного транспорта исполнения государственных функций по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению государственного реестра аэропортов Российской Федерации.

В процессе государственного управления возникает достаточное количество общих вопросов, относящихся к компетенции различных министерств и ведомств. Именно поэтому возникает необходимость в разработке единого регламента для ситуаций, в которых процесс предоставления услуг в области авиации носит межведомственный характер, особенно для тех случаев взаимодействия федеральных органов власти, которые находятся либо в ведении разных министерств, либо на разных уровнях (федеральном, региональном).

Если эта проблема не будет решена, то появится разрыв: регламентации подвергается только небольшая часть единого процесса только в рамках одного органа, а для получения результата заявителю предстоит получить разрешение нескольких органов или организаций.

В будущем на практике эта проблема может быть снята при легализации и нормативном закреплении электронного административного регламента.

Из вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, при разработке нормативной правовой базы деятельности государственного регулирования, в том числе, административных регламентов, необходимо соблюдать баланс интересов. При этом следует учитывать, что обеспечение безопасности, насколько это возможно, не должно нарушать законные права эксплуатантов и пользователей воздушного пространства.

Во-вторых, при разработке административных регламентов следует учитывать большой опыт наиболее развитых стран (Канады, США, Великобритании и т.д.), особенно в части выдачи лицензий, формировании мер воздействия на недобросовестных пользователей, инспекторского контроля, процедур выдачи разрешений, формирования программ применения принуждений.

В-третьих, несмотря на тенденцию ослабления государственной регламентации деятельности авиакомпаний в мире, в России, учитывая специфику и существующие реалии, должны быть сохранены в течение определенного периода меры прямого административного воздействия, должен быть осуществлен более гибкий подход к организации системы многостороннего регулирования транспортной деятельности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о международной гражданской авиации. - Чикаго, 1944.
2. Декларация глобальных принципов либерализации международного воздушного транспорта (принята в г. Монреале 24 - 29 марта 2003 г. на Всемирной авиатранспортной Конференции Международной организации гражданской авиации (ИКАО)).
3. Doc.9734/AN959 Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 1999.
4. Doc.9735 Руководство по проведению проверок, организации контроля за обеспечением безопасности полетов. - ИКАО, 2000.
5. Doc.8335 Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора. - ИКАО, 2001.
6. Doc.9856 - AN/460 Руководство по управлению безопасностью полетов. - ИКАО, 2006.
7. Doc.9859 - AN/ 474 Руководство по управлению безопасностью полетов. - ИКАО, 2009.
8. Руководство по стандартам IOSA. - ИКАО, действует с марта 2007 г.
9. Воздушный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (в действующей редакции).
10. Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации: утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 641-р.

#### QUESTIONS OF THE STATE REGULATION AT AIR TRANSPORT

Solovieva T.L.

The article is devoted to the questions of state regulation the activity of aviation. One of the aspects of this activity – the elaboration of administrative regulations is considered.

**Key words:** state regulation, administrative regulations, aviation activity.

#### Сведения об авторе

**Соловьева Татьяна Леонидовна**, окончила Московский авиационный институт им. С. Орджоникидзе (1983), Международный университет в Москве (2004), кандидат технических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор 25 научных работ, область научных интересов – информационное и воздушное право.