

УДК 354:351.814.33

## УПРАВЛЕНИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В АСПЕКТЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

С.С. ЮРЬЕВ

В статье анализируются некоторые аспекты современной правовой базы регулирования деятельности в области аэронавигационного обслуживания, в том числе – в сфере функционирования Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Единая система организации воздушного движения, правовое регулирование, аэронавигационное обслуживание.

Следует констатировать, что современное правовое регулирование отношений в сфере функционирования Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД РФ) оформлено различными противоречащими друг другу актами.

Данное правовое регулирование основано на применении двух методов: публично-правового и частно-правового. Особо ярким проявлением использования этих двух методов (по сути, противоположных) является функционирование оперативных органов ЕС ОрВД РФ (относящееся к сфере административного права) де-факто в структуре («на базе») Федерального государственного унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» и некоторых иных коммерческих организаций (деятельность которых основывается на гражданско-правовых нормах).

1. Административно-правовые аспекты. В соответствии с «Положением», утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 396, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними, является Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), находящееся в ведении Министерства транспорта Российской Федерации.<sup>1</sup>

Согласно части 5.4.37 подпункта 5.4 пункта 5 «Положения» Росавиация осуществляет «обеспечение руководства функционированием Единой системы организации воздушного движения, ее реформирование с целью создания Аэронавигационной системы России».

Следует отметить, что в «Положении» о Росавиации прямо не указана функция по руководству ЕС ОрВД РФ; использовано словосочетание «обеспечение руководства функционированием» ЕС ОрВД РФ, то есть Росавиация, если дословно толковать эту норму «Положения», не руководит сама ЕС ОрВД РФ, а только «обеспечивает» такое руководство (но руководит некий другой орган).

Постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 утверждены Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации, вступившие в силу с 1 ноября 2010 г.<sup>2</sup> Согласно пункту 11 названных «Правил» границы зон (районов) Единой системы утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации. Организация использования воздушного пространства в зонах (районах) Единой системы осуществляется органами Единой сис-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. - № 32. - Ст. 3343.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 14. - Ст. 1649.

темы. Кроме того, пунктом 144 названных «Правил» установлено, что контроль за соблюдением их требований осуществляется Росавиацией, органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах. Таким образом, из содержания названных Правил видно, что Росавиация (включая ее территориальные органы) является руководящим органом ЕС ОрВД РФ, осуществляющим контроль за соблюдением названных Федеральных правил (в том числе за исполнением этих правил оперативными органами ЕС ОрВД РФ).

Необходимо также указать, что в соответствии с частью второй пункта 2 статьи 14 Воздушного кодекса Российской Федерации, Положение о единой системе организации воздушного движения утверждается Правительством Российской Федерации. В настоящее время официально не отменено постановление Правительства РФ от 18.06.1998 г. № 605 «О государственном регулировании и организации использования воздушного пространства Российской Федерации», которым утверждено «Положение о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации».<sup>3</sup> Однако это постановление и «Положение» содержат нормы, не соответствующие более поздним правовым актам в сфере государственного регулирования и использования воздушного пространства Российской Федерации. В этой связи в процессе применения названного постановления и «Положения» необходимо учитывать только нормы, не противоречащие современным нормативным актам, регулирующим указанные отношения.<sup>4</sup>

Положение об оперативных органах (о центрах) ЕС ОрВД РФ утверждено приказом Министра обороны Российской Федерации и Министерства транспорта Российской Федерации от 7 декабря 2002 г. № 482/156 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 12 февраля 2003 г. № 4215).<sup>5</sup> Из анализа норм «Положения» в их правовой взаимосвязи можно сделать вывод, что предусмотренное пунктом 34 «Положения» подчинение начальника ГЦ ЕС ОрВД РФ «в специальном отношении» соответствующему должностному лицу Росавиации означает подчинение по вопросам использования воздушного пространства.

2. Вопросы нормативно-правового регулирования. В соответствии с Положением о Минтрансе России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395 (с последующими изменениями), Министерство транспорта Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.<sup>6</sup>

Однако из анализа данного акта видно, что на Минтранс России ныне не возложены обязанности принятия какого-либо «положения» о руководящих органах ЕС ОрВД РФ, что ранее предусматривалось частью второй пункта 11 «Положения о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации» и возлагалось на Министра обороны Российской Федерации и директора Федеральной авиационной службы России.

3. Реализация прав собственника федерального имущества. В соответствии с Положением о Росавиации агентство осуществляет, в частности, полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным Росавиации; распоряжение средствами, полученными от взимания сборов за

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 26. - Ст. 3077.

<sup>4</sup> Согласно правовой позиции, изложенной в абзаце третьем пункта 2 мотивировочной части Определения Конституционного суда Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № 199-О, «в соответствии с общими принципами права в случае коллизии норм, регулирующих одни и те же общественные отношения, применению подлежат нормы закона, принятого по времени позднее, при условии, что в нем не установлено иное, при этом приоритетом над общими нормами обладают специальные нормы» // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. - 2001. - № 1.

<sup>5</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2003. - № 16.

<sup>6</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 32. - Ст. 3342.

аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса.

На основании постановления Правительства РФ от 3.12.2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального унитарного предприятия»,<sup>7</sup> Росавиация осуществляет ряд полномочий в отношении подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий (в том числе предоставляющих аэронавигационное обслуживание), то есть, реализуя от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия, Росавиация опосредованно управляет функционированием ЕС ОрВД РФ.

4. Реализация государственных функций посредством деятельности подведомственных организаций. Возложение (в том или ином виде) государственных функций на коммерческие организации является дискуссионным вопросом в теории и практике. Тем не менее, в соответствии с принятой в 90-е годы прошлого века идеологией, многие государственно значимые объекты были приватизированы, а государственные организации превращены в квазикommerческие структуры, не предназначенные в силу специфики своей деятельности для ведения «классического» бизнеса. Реальность же заставила укреплять государственные механизмы, что хорошо иллюстрирует история воссоздания единого государственного предприятия, эксплуатирующего находящиеся в федеральной собственности объекты ЕС ОрВД РФ.

Так, пунктом 11 постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583 предусматривалось: «В целях повышения безопасности и регулярности полетов воздушных судов, формирования единой хозяйственной системы управления воздушным движением и регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации создать федеральное унитарное предприятие по организации воздушного движения, основанное на праве хозяйственного ведения (государственную корпорацию)». «Основные принципы создания федерального унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения» и ее дочерних предприятий» утверждены Федеральной авиационной службой Российской Федерации (по согласованию с Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом) 10 октября 1996 г.

В абзаце первом пункта 2.1 названных «Основных принципов», в частности, отмечалось: «Основным хозяйствующим субъектом системы аэронавигационного обслуживания России является Федеральное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения» (Госкорпорация по ОВД)». Согласно «Основным принципам», Госкорпорация по ОВД и ее дочерние предприятия создавались на базе существующих предприятий по ИВП и УВД, ЭРТОС и соответствующих подразделений и объектов, выделяемых из состава авиапредприятий, авиакомпаний и аэропортов.

В период подготовки и принятия постановления Правительства Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 583 и разработки названных «Основных принципов» в Российской Федерации действовало Положение о Единой системе управления воздушным движением Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 г. № 1148 «О системе управления воздушным движением Российской Федерации».<sup>8</sup>

Однако согласно вышеназванным «Основным принципам», предполагалось создание хозяйствующей единицы – юридического лица, которое одновременно должно было осуществлять аэронавигационное обслуживание, то есть осуществлять функции оперативных органов Единой системы управления воздушным движением Российской Федерации. Устав ФУП «Госкорпорация

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 50. - Ст. 5074.

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 25. - Ст. 2712.

по ОрВД» был утвержден в установленном порядке в декабре 1996 г. и предприятие (а в дальнейшем и его дочерние предприятия) стало функционировать, исходя из «Основных принципов».

Несмотря на очевидные противоречия между фактическим предоставлением аэронавигационного обслуживания специальными государственными организациями и формальным возложением данных функций на оперативные органы ЕС ОрВД, новое Положение о Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1998 г. № 605, не внесло каких-либо существенных изменений в функции и структуру оперативных органов ЕС ОрВД РФ, которые учитывали бы реальные общественные отношения в сфере аэронавигационного обслуживания.

Очевидно, для частичного урегулирования указанных противоречий в части второй пункта 8 Концепции модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144, отмечалось: «Функции оперативных органов гражданской подсистемы осуществляют организации аэронавигационного обслуживания, являющиеся дочерними предприятиями федерального унитарного предприятия «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации».

Идея о возложении в полном объеме всех функций оперативных органов гражданской подсистемы ЕС ОрВД на ФУП «Госкорпорация по ОрВД» получила развитие в пунктах 15 и 16 названной Концепции. В пункте 15 данной Концепции отмечалось, что «для обеспечения целостности Единой системы и рациональной организации использования воздушного пространства на всей территории Российской Федерации необходимо создать управленческую структуру гражданской подсистемы, которая позволит обеспечить:

- а) единую ответственность за организацию и безопасность воздушного движения;
- б) централизацию использования воздушного пространства на основе государственной системы приоритетов;
- в) равные права всех пользователей воздушного пространства;
- г) комплексное использование технической базы гражданской и военной подсистем;
- д) эффективное взаимодействие участников процесса управления;
- е) приоритет интересов гражданской подсистемы в целом над экономическими интересами отдельных организаций по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением;
- ж) единство имущественного комплекса гражданской подсистемы».

Основой такой структуры, как указывалось в пункте 16 Концепции, «является федеральное унитарное предприятие «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации». Создание и наделение этого предприятия и его дочерних предприятий функциями оперативных органов гражданской подсистемы соответствует Воздушному кодексу Российской Федерации и заложенным в нем принципам государственного контроля воздушного пространства и регулирования воздушного движения. Процесс объединения в рамках указанного федерального унитарного предприятия всех предприятий по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, а также баз эксплуатации радиотехнического оборудования и связи должен быть завершен в короткий срок».<sup>9</sup>

Необходимо отметить, что Концепции модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144, действовала с 7 марта 2000 г. до 10 марта 2008 г., когда она утратила силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. № 128 «О признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2000 г. № 144».<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 9. - Ст. 1034.

<sup>10</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 9. - Ст. 861.

За данный период произошли важные институциональные изменения политико-правового и организационно-правового характера, затрагивающие сферу функционирования ЕС ОрВД РФ.

Изменения организационно-правового характера выразились в следующем:

а) в связи с принятием Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (пункт 3 статьи 37 которого предписывал реорганизовать созданные унитарными предприятиями до вступления в силу этого Федерального закона дочерние предприятия в форме присоединения к создавшим их унитарным предприятиям в течение шести месяцев со дня вступления в силу названного Федерального закона) произошла реорганизация государственных унитарных дочерних предприятий ФУП «Госкорпорация по ОрВД» путем их присоединения к последнему, что привело к возникновению качественно нового ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», обладающего специальной правоспособностью в области использования воздушного пространства;

б) после издания Указа Президента Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. № 1049 было осуществлено реальное объединение военных и гражданских секторов ЕС ОрВД РФ, что повлекло изменение технологий работы специалистов оперативных органов ЕС ОрВД РФ и устранение двух руководящих органов ЕС ОрВД РФ.

Политико-правовые изменения, затрагивающие сферу ЕС ОрВД РФ, характеризуются рядом факторов.

Так, на государственном уровне принято решение о формировании Аэронавигационной системы России. Это нашло отражение прежде всего в Концепции федеральной целевой программы «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 1974-р.<sup>11</sup> На ее основе принята Федеральная целевая программа «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 652. В этих документах (в отличие от предыдущей Концепции 2000 года) уже не содержится упоминания о ФГУП «Госкорпорация по ОрВД».

В Федеральной целевой программе «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 гг.)» отмечается, что Аэронавигационная система России должна представлять собой систему организации использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания его пользователей во всем воздушном пространстве Российской Федерации и зонах ее международной ответственности в интересах обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития экономики государства. Система должна быть основана на интегрированном взаимодействии человека, технологий, средств и служб при поддержке перспективных бортовых, наземных и космических средств и систем аэронавигации. В состав Аэронавигационной системы России должны входить:

- наземные, бортовые и космические средства и системы связи, навигации, посадки, наблюдения, авиационно-космического поиска и спасания, аэронавигационной информации и метеорологического обеспечения;

- служба технического обслуживания;

- подготовленный персонал, осуществляющий в соответствии с установленными правилами и процедурами организацию использования воздушного пространства и аэронавигационное обслуживание его пользователей.<sup>12</sup>

Политико-правовая установка на создание Аэронавигационной системы России и вышеизложенная характеристика ее состава означает, как представляется, подход к этой системе как совокупности государственных органов, организаций, лиц и технических объектов. При этом данная система не наделяется особым правовым статусом и не является самостоятельным субъ-

<sup>11</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 5. - Ст. 415.

<sup>12</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2008. - № 37. - Ст. 4209.

ектом правоотношений, но составляющие ее элементы обладают собственной правоспособностью (государственные органы, организации, физические лица) или правовым режимом использования (технические объекты).

Отсутствие в касающихся развития ЕС ОрВД РФ современных документах упоминания о ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» связано с тем, что в настоящее время в законодательстве и правоприменительной практике получила развитие концепция государственных услуг.

Концепция государственных услуг, вошедшая в правовой оборот в 90-е годы прошлого века (особенно в связи с Генеральным соглашением о торговле услугами, подписанном в рамках ВТО в 1994 г.), получила отражение в российском законодательстве в связи с административной реформой.<sup>13</sup> Так, подпунктом «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» устанавливалось, что «под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами».<sup>14</sup>

Указом Президента Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. № 1049 аэронавигационное обслуживание было отнесено к государственным услугам.<sup>15</sup>

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» урегулированы отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных услуг федеральными органами исполнительной власти и определено, что действие названного Федерального закона распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных законом государственных услуг.<sup>16</sup> В силу пункта 1 ст. 12 данного Федерального закона предоставление государственных и муниципальных услуг осуществляется в соответствии с административными регламентами.

Согласно пункту 12 Административного регламента Федеральной аэронавигационной службы по предоставлению государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, утвержденному приказом Росаэронавигации от 14 декабря 2006 г. № 100, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» предоставляет государственные услуги по аэронавигационному обслуживанию российским и иностранным пользователям воздушного пространства Российской Федерации, включающие в себя, в частности, организацию воздушного движения, планирование и координирование использования воздушного пространства и ряд иных функций.<sup>17</sup> Очевидно, что содержание оказываемых ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» в соответствии с названным Административным регламентом государственных услуг совпадает с функциями оперативных органов ЕС ОрВД РФ, предусмотренных «Положением об оперативных органах (о центрах) Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации». Таким образом, ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» осуществляет функции оперативных органов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации.

<sup>13</sup> Подробнее о концепции государственных услуг см.: Публичные услуги и право: научно-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Норма, 2007; Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. – М.: Волтерс Клувер, 2007; Юрьев С.С., Евкин В.И., Мнишко В.В. О некоторых вопросах законодательного регулирования аэронавигационного обслуживания // Научный Вестник МГТУ ГА. – М.: МГТУ ГА. – 2009. – № 144. – С. 17-25.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

<sup>15</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 37. – Ст. 3740.

<sup>16</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

<sup>17</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 22. – С. 5-49.

С учетом изложенного представляется целесообразным продолжить работу по совершенствованию правового регулирования статуса должностных лиц ЕС ОрВД РФ и предоставления государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

## **MANAGEMENT OF THE UNIFIED SYSTEM OF AIR TRAFFIC OF RUSSIAN FEDERATION IN THE ASPECT OF THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICES**

**Yurev S.S.**

There are analyzed in the article some aspects of the modern legal base of the regulation the activities in the field of air navigation services, including the sphere of functioning the Unified system of air traffic in Russian Federation.

**Key words:** Unified system of air traffic, legal regulation, air navigation services.

### **Сведения об авторе**

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