

**Юрьев С.С. Воздушное право и его понимание субъектами авиационной деятельности// Воздушное право России: развитие и перспективы. Научно-практическая конференция.: Сборник докладов. – СПб., Университет гражданской авиации, 2010, С. 11-26**

## **ВОЗДУШНОЕ ПРАВО И ЕГО ПОНИМАНИЕ СУБЪЕКТАМИ АВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**С.С. ЮРЬЕВ**

Современное состояние правового регулирования авиационной отрасли характеризуется наличием многих проблем, главными из которых является незавершенность и пробельность законодательной базы, недостаточная активность в исполнении норм и стандартов Международной организации гражданской авиации, слабое научное обеспечение нормотворческой деятельности в области использования воздушного пространства.

При этом массив правовых актов, содержащих регулирующие авиационную деятельность нормы, достаточно высок. Например, в ходе изучения официально опубликованных в 2009 г. актов (10493 документа) выявлено 258 актов, имеющих непосредственное отношение к сфере воздушного транспорта. Из них 11 международных договоров, 16 федеральных законов, 18 актов Президента Российской Федерации, 107 актов Правительства Российской Федерации, остальные 106 - акты различных федеральных органов исполнительной власти (в основном, ФСТ России).

Для нас в этой связи важно, что ученые стали разрабатывать правовые проблемы, связанные с развитием воздухоплавания, еще до того, как авиация «встала на крыло» в виде самостоятельной отрасли. Заслуга выработки основных принципов нормативного регулирования в этой сфере принадлежит французскому юристу П. Фошилю.

Российские правоведы также участвовали в общемировом процессе выработки научной мысли. Первая работа по воздушному праву на русском языке была написана В.А. Гольденбергом и увидела свет в 1909 г. в Санкт-Петербурге. В работе «Воздухоплавание и право», опубликованной в 1912 году, другой отечественный юрист, Л.И. Шиф, отмечал: «Задача права ... заключается в том, чтобы урегулировать создавшиеся отношения, подчинить новый фактор требованиям государственности, *создать гарантии нормального правопорядка*, обеспечить развитие воздухоплавания, с одной стороны, и интересы всего общежития – с другой».

В первой четверти XX века отечественные ученые заложили основы воздушного права, указали главные проблемы и пути его развития. Первый учебник воздушного права в России был выпущен в 1922 г. И.С. Перетерским. Значительная научная работа в области воздушного права проводилась секцией воздушного права Союза Авиационных СССР и Авиационных РСФСР в конце 20-х – начале 30-х гг. XX в., под ее эгидой вышло два объемных сборника трудов. В 1933 г. увидела свет монография С.Б. Крылова «Воздушное право СССР». После этого вплоть до середины 50-х годов XX в. интерес к воздушному праву ослабевает, и лишь в 1955 г., с работ А.Н. Верещагина и А.К. Кислова, советские ученые начинают более активно разрабатывать данную проблематику. Повышенное внимание к воздушному праву наблюдается после 1970 г., когда СССР присоединился к Чикагской конвенции. В конце XX в. значительная роль в этом процессе принадлежала ученым Института государства и права АН СССР. Большой вклад в развитие науки воздушного права в разные годы внесли также отечественные правоведы Н.Н. Голубев, В.В. Телеснин, С.А. Корф, Ю.В. Ключников, Е.А. Коровин, Е.И. Кельман, Г.Н. Лашкевич, В.Л. Лахтин, В.Э. Грабарь, В.А. Зарзар, А.В. Сабанин, П.И. Люблинский, А.И. Котов, М.М. Волков, А.А. Чучаев, Я.М. Балаховский, А.И.

Коробеев, М.П. Киреев, Н.Н. Остроумов, В.Д. Бордунов, А.Н. Брылов, Ю.Н. Малеев, В.С. Грязнов, В.Н. Дежкин, Б.П. Елисеев, А.А. Баталов, И.Л. Данилевская, В.В. Мнишко и другие.

Однако, несмотря на значительный объем работ по воздушному праву, до сих пор нет единства мнений ученых по главному вопросу – каков предмет воздушного права и является ли оно самостоятельной отраслью права?

Небезынтересно, что определяя предмет воздушного права, советский ученый С.Б. Крылов в 1933 г. писал: «Вне дисциплины воздушного права остается ряд областей права, где ставится вопрос об использовании воздушного пространства. Ряд таких вопросов можно найти в праве гражданском, уголовном, административном и т.д. Но поскольку такие вопросы не отдифференцировались от их основных дисциплин и не могут быть увязаны со стержневыми вопросами воздушного права, их целесообразней оставить в составе упомянутых дисциплин и не портить этими пристройками фасада здания воздушного права».<sup>1</sup>

С точки зрения международно-правовой науки В.Д. Бордунов определяет международное воздушное право как «систему принципов и норм, регулирующих отношения между государствами и международными авиационными организациями по поводу использования воздушным транспортом воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в целях осуществления регулярных и нерегулярных полетов и выполнения воздушных перевозок по установленным между государствами международным воздушным сообщениям».<sup>2</sup>

Л.А. Комарова считает, что международное воздушное право – это «совокупность международно-правовых норм, регламентирующих отношения между государствами в сфере воздушного пространства, связанные с деятельностью гражданской авиации».<sup>3</sup>

В.А. Егиазаров относит воздушное право к транспортному праву, которое считает комплексной отраслью права.<sup>4</sup>

Как полагает И.В. Спирин, воздушное право есть подсистема транспортного права; последнее – комплексная отрасль права, регулирующая транспортные отношения, которые «возникают и складываются между участниками транспортной деятельности и предметом которых является эта транспортная деятельность».<sup>5</sup> В свою очередь, С.Ю. Морозов считает, что «транспортное право не является самостоятельной отраслью права, а представляет собой комплексную отрасль законодательства, сочетающую в себе нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения...».<sup>6</sup>

Анализируя данные определения, обратим внимание на резкий диссонанс в описании предмета воздушного права, даваемый учеными-международниками и другими учеными. Если в международно-правовой науке – пусть с вариантами и нюансами – в качестве главного предмета воздушного права указывается использование воздушного пространства, то «внутренние» исследователи предметом воздушного права видят прежде всего транспортную деятельность.

В этой связи небезынтересна позиция практических работников, представляющих субъектов авиационной деятельности, их понимание воздушного права, существующих проблем и путей их решения.

В конце 2008 г. - 2009 г. Национальной ассоциацией воздушного права совместно с исполкомом Межфракционного депутатского объединения «Авиация и космонавтика»

<sup>1</sup> Крылов С.Б. С. Воздушное право СССР. Выпуск 1. Воздушно-транспортное право СССР. – Л.:1933, С. 14

<sup>2</sup> Бордунов В.Д. Международное воздушное право. Учебное пособие. - М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; изд-во «Научная книга», 2007, С. 15-16

<sup>3</sup> Комарова Л.А. Международное воздушное право. В кн.: Международное право: Учебник /Под ред. Н.Т. Блатовой, Л.А. Моджорян. – М.: Юрид. лит., 1979. С. 339-340

<sup>4</sup> См.: Егиазаров В.А. Транспортное право. Учебное пособие. – М.: Юрид. лит., 1999, С. 5-8

<sup>5</sup> Спирин И.В. Транспортное право: Учебное пособие. – М.: Транспорт, 2001, С. 16, 19

<sup>6</sup> Морозов С.Ю. Транспортное право. – М.: Волтерс Клувер, 2008, С. 3

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводилось исследование, направленное на совершенствование нормативного регулирования в области авиации.

Основываясь на том, что законотворческая работа недостаточно эффективна без учета обоснованных мнений людей, непосредственно занятых в данной сфере, среди российских организаций авиационной отрасли был распространен перечень вопросов по актуальным проблемам воздушного права.

Подробные ответы получены от ОАО «РСК «МиГ» и ОАО «Авиапром»; ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО»; ОАО «Авиаэкспорт»; некоммерческого образовательного учреждения «АБИНТЕХ» и ООО КФ «Авиаконсалтинг»; ОАО «Аэрофлот»; Агентства Росгидромета по специализированному обеспечению и ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»). Кроме того, поступило электронное письмо от авиационного специалиста В.М. Ильина.<sup>7</sup>

Таким образом, представлены мнения производителей и экспортеров авиатехники, учебных и консалтинговых заведений, эксплуатантов и обеспечивающих организаций, в том числе основного российского провайдера аэронавигационного обслуживания. К сожалению, не поступило ни одного ответа от операторов аэропортов.

Обобщение мнений ведущих отечественных авиационных организаций дает общую картину представлений практических работников о состоянии и путях развития воздушного законодательства.

Так, на вопрос, *можно ли признать удовлетворительным нынешнее состояние правового регулирования авиационной деятельности*, категорически «нет» ответили ОАО «Аэрофлот», ООО КФ «Авиаконсалтинг», НОУ «АБИНТЕХ», ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО.

Например, ОАО «Аэрофлот» на данный вопрос ответило: «Неудовлетворительное. Недостаточная, противоречивая и устаревшая нормативная база. Существующее «регулирование» не направлено на организацию эффективной деятельности авиакомпаний, а строится на ограничении прав и не создает среду для развития перевозчиков».

Другие респонденты считают, что правовое регулирование авиационной деятельности, обеспечивая в целом нынешнее состояние отрасли, не в полной мере удовлетворяет современным требованиям, поэтому авиационное законодательство требует дальнейшего совершенствования и обновления.

В частности, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» полагает, что «правовое регулирование авиационной деятельности значительно отстает от динамично развивающейся области, какой является авиация. Более того, на сегодняшний день можно уверенно сказать, что пробелы в государственном регулировании такого направления, как авиация общего назначения (АОН) являются тормозом ее развития. Несовершенство, а порой и отсутствие какого-либо регулирования, провоцирует владельцев и собственников воздушных судов малой авиации на нарушения правил использования воздушного пространства, что создает реальную угрозу безопасности полетов коммерческой гражданской авиации».

ОАО «Авиаэкспорт» отмечает: «Представляется, что признать нынешнее состояние правового регулирования авиационной деятельности удовлетворительным можно лишь условно. Требуется дальнейшей регламентации деятельность центров по подготовке и переподготовке летного состава, правил эксплуатации воздушных судов, приведение их в

---

<sup>7</sup> См. письма: ОАО РСК «МиГ» от 21.01.2009 № 4153кц-12/42; ОАО «Авиапром» от 04.02.2009 № 01-11/А-40; ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» от 11.02.2009 № 1/244; ОАО «Авиаэкспорт» от 28.01.2009 № 76-34/09; НОУ «АБИНТЕХ» от 15.01.2009 № 2-250; ООО КФ «Авиаконсалтинг» б/н, б/д; ОАО «Аэрофлот» от 19.02.2009 № 7-111; Агентства Росгидромета по специализированному обеспечению от 03.03.2009 № МА-01/21-168; ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» от 28.01.2009 № 04.1-565; В.М.Ильина [ilyin@sat.sakhalin.ru](mailto:ilyin@sat.sakhalin.ru) от 04.03.2009. Далее цитируются указанные письма, если не указано иное.

соответствие с требованиями международных правил с целью продвижения российских воздушных судов на рынки других стран».

ОАО «РСК «МиГ» указывает: «Правовое регулирование в области авиационной деятельности, обеспечивая в целом нынешнее состояние отрасли, требует дальнейшего совершенствования и обновления».

В письме ОАО «Авиапром», содержащим оценку правового регулирования отрасли как не удовлетворяющего в полной мере современным требованиям, высказано мнение о необходимости внесения изменений в ряд федеральных законов для повышения эффективности авиационной деятельности. ОАО «Авиапром» считает приоритетным:

- подготовить новую редакцию Воздушного кодекса Российской Федерации, отвечающую требованиям международного права и учитывающую современные проблемы развития воздушного транспорта и авиапромышленности;

- внести изменения в акты таможенного законодательства, отменив ввозные таможенные пошлины на импортные авиационные двигатели и комплектующие изделия для воздушных судов, не имеющих отечественных аналогов;

- закрепить в Земельном кодексе Российской Федерации норму, предусматривающую для научных организаций, имеющих государственную аккредитацию и статус государственных, а также федеральных научно-производственных центров, предоставление земельных участков в постоянное (бессрочное) безвозмездное пользование и сохранение действующих льгот;

- уточнить правила приватизации и налогообложения земельных участков, занятых под аэродромы и испытательные базы предприятий авиационной промышленности;

- в части налогового законодательства - снизить размер государственной пошлины за нотариальное удостоверение договоров залога и лизинга воздушных судов с 1,5% до 0,01% (например, при стоимости самолета в 25 миллионов долларов нотариусу за удостоверение договора выплачивается сейчас 375 тысяч долларов); об исключении налогообложения объектов интеллектуальной собственности (нематериальные активы) предприятий (организаций) различных форм собственности до момента вовлечения их в хозяйственный оборот и получения их владельцами прибыли; отмена налога на добавленную стоимость на воздушные суда отечественного производства и лизинговые сделки с ними; распространение действия закона, предусматривающего освобождение продукции НИОКР от налогообложения по НДС, на весь оборонный заказ; освобождение от уплаты НДС по импорту при ввозе оборудования для технического перевооружения и комплектующих для основной продукции;

- предусмотреть в Водном кодексе Российской Федерации порядок предоставления акваторий для использования гидроавиацией;

- установить в Федеральном законе «О техническом регулировании», что его действие не распространяется на деятельность, связанную с созданием и эксплуатацией авиационной техники;

- в федеральном законе «О федеральном бюджете» предусматривать выделение средств на государственные кредиты и субсидии предприятиям для образования оборотных средств на приобретение новейшего оборудования и комплектующих изделий для летательных аппаратов в соответствии с решением ВПК при Правительстве РФ от 20.10.2007 № СИ-П7-5199;

- внести изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации, установив уголовную ответственность за приобретение и сбыт с целью установки на воздушные суда некондиционных изделий, которые выявлены на входном или последующих контролях;

- в законодательстве о лизинге установить условия операционного лизинга авиационной техники;

- в Федеральном законе «О военно-техническом сотрудничестве» закрепить условия проведения совместных научных и опытных работ с иностранными заказчиками и исполнителями, а не только поставки готовой продукции;

- предусмотреть в Федеральном законе «О государственном оборонном заказе» возможность использования внебюджетных средств;
- закрепить в Федеральном законе «Об акционерных обществах» нормы, обеспечивающие государственно-частное партнерство в деятельности стратегических акционерных обществ и правовое регулирование интегрированных структур и корпораций;
- в законодательстве о науке определить и повысить статус научных организаций и государственных научных центров, состоящих в отраслях промышленности, устранив необоснованные ограничения их статуса;
- в законодательстве о лицензировании уточнить полномочия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении лицензирования авиационной деятельности».

Таким образом, в целом можно констатировать, что практиков не удовлетворяет нынешнее состояние правового регулирования авиационной деятельности.

Весьма интересны ответы на вопрос: *«Каковы должны быть принципиальные подходы к совершенствованию воздушного законодательства с точки зрения юридической техники и потребностей правового регулирования».* Для рассмотрения респондентов предлагались варианты ответов:

- сохранение Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ) в его status quo (существующем положении) и дальнейшее наращивание объема Федеральных авиационных правил (ФАПов) и Федеральных правил использования воздушного пространства (ФП ИВП), а также отдельных федеральных законов;
- признание утратившим силу ВК РФ и замена его совокупностью отдельных ФЗ, регулирующих определенные области авиационной деятельности (например, аэронавигационное обслуживание, функционирование аэродромов и т.п.);
- прекращение разработки ФАПов, ФП ИВП и отдельных федеральных законов до разработки и введения в действие нового ВК РФ;
- продолжение усилий по разработке и введению в действие новых ФАПов, ФП ИВП и федеральных законов с одновременной разработкой нового «классического» кодекса;
- иные варианты.

По данной проблеме ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» пишет: «В вопросе принципиальных подходов к совершенствованию регулирования, по нашему мнению, существующая вертикаль воздушного законодательства (Воздушный кодекс – Федеральные правила использования воздушного пространства – Федеральные авиационные правила) показала свою состоятельность и право на существование. Разработка ФАПов и отдельных федеральных законов не должно приостанавливаться, а идти параллельно с разработкой нового классического кодекса. Предпочтительная техника внедрения новых документов для определенных областей авиационной деятельности (аэронавигационное обслуживание полетов, функционирование аэродромов и т.п.) – «пакетная».

ОАО «Авиаэкспорт» отмечает: «Требуется продолжение усилий по разработке федеральных авиационных правил с одновременной разработкой нового Воздушного кодекса. Требуется издание Единого свода федеральных авиационных правил».

ОАО «РСК МиГ» указывает: «В отношении совершенствования методов правового регулирования авиационной деятельности представляется целесообразным сведение всех разрозненных, издаваемых различными ведомствами федеральных авиационных правил в единый законодательный акт – Воздушный кодекс, нормы которого должны стать нормами прямого действия».

ОАО «Авиапром» считает, что «Воздушный кодекс необходимо сохранить, так как он был разработан в соответствии с рекомендациями Чикагской конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 года и Международной организации гражданской авиации (ИКАО) от 15 июля 1993 года. Несоблюдение этих рекомендаций может послужить основанием для исключения России из состава ИКАО. Вместе с тем Воздушный кодекс

подлежит доработке в целях гармонизации его с современными рекомендациями ИКАО с последующей разработкой и внедрением новых ФАП и ФП ИВП, как это принято в международной практике».

ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» предлагает «уменьшить количество законодательных актов, но вывести в то же время их на более качественный уровень. В настоящее время существует огромное количество законодательных актов, что не упрощает их применение на практике».

Существенно, что за сохранение ВК РФ в его существующем положении и дальнейшее наращивание объема ФАПов и ФП ИВП, а также отдельных федеральных законов безоговорочно высказалось только НОУ «АБИНТЕХ». По мнению ООО КФ «Авиаконсалтинг», сохранять действующую редакцию ВК РФ нельзя (в письме прямо указано: «Тот, кто отстаивает противоположную точку зрения, просто никогда не читал внимательно этот документ, а также не знаком с аналогичными актами других стран»), а «практически все, без исключения, существующие ФАПы надо переделывать (или делать заново)». В письме ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» отмечается: «Сохранение Воздушного кодекса РФ, как главного документа в этой области, необходимо, но в то же время нельзя оставлять без совершенствования. Увеличение объемов сопутствующих законов внесет только путаницу и увеличение судебной практики. В настоящее время происходит очень быстрое развитие законодательства за счет увеличения объемов дополнительных законов, но минимально затрагиваются положения кодекса, что недопустимо».

Комментируя вариант признания утратившим силу ВК РФ и замены его совокупностью отдельных федеральных законов, регулирующих определенные области авиационной деятельности, ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» полагает: «Если признать утратившим силу ВК РФ и заменить комплексом федеральных законов, будет много пробелов в праве, которых в настоящее время и так достаточно. К тому же, с быстрым развитием законодательства не в полной мере устраняются пробелы в праве по ВК РФ, а новый комплекс законов внесет еще больший хаос в праве». По мнению ООО КФ «Авиаконсалтинг», замена ВК РФ на совокупность отдельных федеральных законов «нецелесообразна, это приведет к еще большему хаосу. Есть простая, обоснованная элементарной логикой и международной практикой структура воздушного законодательства», поэтому «зачем уходить в неизведанное?».

Вариант прекращения разработки ФАПов, ФП ИВП и отдельных федеральных законов до разработки и введения в действие нового ВК РФ также не поддерживается респондентами. В частности, ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» полагает целесообразным «прекратить разработку новых документов, но не останавливаться на совершенствовании старых. Разработка и введение в действие нового Воздушного кодекса РФ необходима при условии включения в него положений новых федеральных законов, которые должны дополнять кодекс». ООО КФ «Авиаконсалтинг» указывает: «Ситуация настолько запущена, что ФАПы надо менять срочно. В результате, все надо делать одновременно (параллельно), представляя себе общую структуру воздушного законодательства. Возможно, к сожалению, что вносить изменения в некоторые ФАПы придется с четким осознанием того, что таких ФАПов быть не должно, поскольку их наличие противоречит общей структуре и здравому смыслу».

Вариант продолжения усилий по разработке и введению в действие новых ФАПов, ФП ИВП и федеральных законов с одновременной разработкой нового «классического» кодекса прямо поддержан ООО КФ «Авиаконсалтинг» и ОАО «Аэрофлот».

Представляется важной позиция национального перевозчика – ОАО «Аэрофлот» - по вопросу подходов к совершенствованию воздушного законодательства. В письме ОАО «Аэрофлот» отмечается: «Действующий ВК РФ требует скорейшего пересмотра, поскольку не учитывает в полной мере интересов авиаперевозчиков в ходе правового регулирования договора воздушной перевозки и не освещает многообразие форм коммерческого

сотрудничества, давно применимых в международной практике. Новый ВК должен предоставить перевозчикам в условиях рынка большую свободу выбора способов коммерческой деятельности, в частности, узаконить совместное использование авиакомпаниями воздушных судов и провозных емкостей». По мнению ОАО «Аэрофлот», необходим «переход к работе в соответствии с общеевропейскими правилами JAR. Ряд государств, таких как Латвия, Литва, Молдавия, Саудовская Аравия, Монголия, Китай и др., приняв Европейские нормы (JAR), в кратчайшие сроки полностью изменили воздушное законодательство и успешно работают по мировым стандартам».

Таким образом, анализ ответов по вопросу, каковы должны быть принципиальные подходы к совершенствованию воздушного законодательства с точки зрения юридической техники и потребностей правового регулирования, показал, что большинство практиков склоняются к необходимости разработки нового Воздушного кодекса Российской Федерации, желательно со значительным числом норм прямого действия, но с сохранением традиционной структуры воздушного законодательства (кодекс - специальные законы – иные нормативные правовые акты, в том числе ФАПы и ФП ИВП), полагая необходимым постоянное совершенствование ныне действующих в области авиации нормативных правовых актов.

По вопросу, *каковы оптимальные организационно-правовые механизмы работы по совершенствованию воздушного законодательства*, НОУ «АБИНТЕХ» отметило, что «воздушное законодательство должно разрабатываться с учетом предложений специалистов, работающих на воздушном транспорте». ОАО «Аэрофлот» высказалось за создание единого уполномоченного органа в области гражданской авиации и переход к работе в соответствии с общеевропейскими правилами. Руководитель ООО КФ «Авиаконсалтинг» обратил внимание на неэффективность деятельности общественных образований («экспертных советов» и т.п.) в сфере законотворчества, при каком бы государственном органе они не создавались; в письме отмечается необходимость «найти профессионалов различной специализации, не более пяти человек», а затем «поставить над ними куратора желательно, из Администрации Президента или из Госдумы, ... контролирующих, обеспечивающих все необходимые контакты на уровне власти и «прохождение документов», прикрывающего от недоброжелателей всех мастей. Сформировать для группы достойный бюджет года на два, в том числе для того, чтобы она могла привлекать для своей работы, при необходимости, за плату отдельных специалистов (ни в коем случае не НИИ!). Обеспечить полную прозрачность бюджета и систему отчетности группы о своей работе. На 99,9999 уверен, что проблема будет решена».

В письме ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отмечается: «Реально оценивая состояние гражданской авиационной отрасли в целом, полагаю необходимым внедрение в нормативные правовые документы национального воздушного законодательства стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, как наиболее передовых и наиболее полно отвечающих вопросам безопасности полетов, и ограничить «научное сопровождение» разрабатываемых документов со стороны научно-исследовательских структур, имеющих статус унитарных предприятий. По нашему мнению, в вопросах научного и методического сопровождения разработки нормативных правовых актов должна быть повышена роль государства».

Таким образом, респонденты подчеркнули необходимость возрастания роли специалистов-профессионалов в работе по совершенствованию воздушного законодательства.

Миссии государства в авиационной отрасли был посвящен отдельный вопрос: «*Какова роль государства в авиационной деятельности, т.е. насколько глубоко должно распространяться государственное регулирование в этой сфере.*».

По мнению ОАО «Аэрофлот», государство «должно минимизировать регулирование и не допускать монополизма. Необходимо обеспечить авиаперевозчикам недискриминационный доступ к авиатопливообеспечению и услугам по хранению топлива в аэропортах, обеспечить прозрачное ценообразование, в том числе используя биржевые механизмы. Контроль за финансово-экономическим состоянием авиакомпаний в интересах пассажиров. Государство должно регулировать вопросы, связанные с авиационной безопасностью. Отрасль имеет огромное социальное значение. Практика последних лет показала, что монопольное владение ТЗК и аэропортами приводит к перекосу в отношениях с перевозчиком (перекрывается возможность выполнения рейсов, взвинчиваются цены на авиатопливо), а в результате страдают пассажиры».

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отмечает: «Насколько глубоко государство должно распространять регулирование в этой сфере односложно и однозначно ответить невозможно. Однозначным может быть только подход – чем ниже основной показатель авиационной деятельности – безопасность полетов – тем глубже и жестче должно быть влияние государства. Необходимость вмешательства государства в такие вопросы, как регулирование цен на авиационное топливо и стоимость авиабилетов возникает в тех случаях, когда само государство не обеспечило конкуренцию на рынке авиаперевозок и оказания сопутствующих данной деятельности услуг, и способствовало действиями или бездействием созданию монополий».

НОУ «АБИНТЕХ» полагает, что «государственное регулирование должно распространяться на все сферы деятельности воздушного транспорта», а ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» считает, что «государство обязательно должно осуществлять регулирование авиационной деятельности, особенно цен на авиакеросин и стоимость билетов».

По мнению ОАО «РСК «МиГ», представляется целесообразным «усиление государственного регулирования деятельности предприятий – монополистов в авиационной промышленности».

ОАО «Авиаэкспорт» указывает: «Роль государства в сфере регулирования авиационной деятельности должна сводиться к: изданию авиационных правил; контролю за соблюдением данных правил субъектами хозяйственной деятельности; сертификации воздушных судов, аэродромов; созданию условий для развития конкуренции на рынке авиаперевозок; обеспечению безопасности полетов; поиску и спасанию терпящих бедствие; расследованию авиационных происшествий.»

Подробно останавливается на предоставлении государственной услуги по метеобеспечению Агентство Росгидромета по специализированному обеспечению. В письме названного Агентства отмечается, что авиаметеобеспечение является составляющей компонентой безопасности полетов. Росгидромет, организации которого предоставляют метеоинформацию для полетов воздушных судов, не наделен полномочиями и ответственностью специально уполномоченного органа по авиаметеобеспечению авиации и аэронавигации. Распоряжением Правительства РФ от 08 апреля 1997 г. № 494-р Росгидромет назначен полномочным метеорологическим органом для предоставления метеорологического обслуживания в интересах международной аэронавигации, в соответствии с требованиями Конвенции о международной гражданской авиации. В настоящее время эти полномочия должны быть закреплены законом, постановлением Правительства Российской Федерации.

Метеобеспечение, осуществляемое организациями Росгидромета, включает в себя: предоставление метеорологической информации органам ОрВД для планирования и организации воздушного движения; предполетную подготовку экипажей воздушных судов перед вылетом; предоставление метеорологической информации для аэродромных служб (в том числе в целях сохранения авиационной техники и др.). Это определяется единством технологического процесса наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением,

а также сбора, обработки, хранения и распространения полученной в результате наблюдений информации.

Метеообеспечение полетов воздушных судов было включено в состав государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию (т.е. аэронавигация, получая метеоинформацию, в дальнейшем использует ее в целях организации воздушного движения). Эти изменения были внесены в ВК РФ. Однако, если обязательность использования метеоинформации при полетах воздушных судов закреплена нормативными актами, то обязательное ее предоставление (ответственный федеральный орган исполнительной власти) и требования к информации законодательно не определены.

Таким образом, всеми респондентами подчеркивается роль и значение государства, причем степень его вмешательства должна быть адекватным состоянию дел в отрасли, иметь целью прежде всего обеспечение безопасности (авиационной безопасности и безопасности полетов), и осуществляться преимущественно методами нормативного регулирования.

Ряд вопросов был посвящен отдельным проблемам: безопасности полетов и авиационной безопасности, защите прав авиапассажиров, трудовым отношениям и ситуации в государственной и экспериментальной авиации.

Так, на вопрос, *имеются ли резервы (с другой стороны - пробелы) в правовом регулировании безопасности полетов и авиационной безопасности, если да – то какие*, НОУ «АБИНТЕХ» ответило, что резервы имеются, но и пробелов в области безопасности полетов и авиационной безопасности много.

ОАО «Аэрофлот» указало:

1) «Положение об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха членов экипажей воздушных судов гражданской авиации Российской Федерации», утвержденное приказом Минтранса России от 21.11.2005 № 139, содержит не совсем точные формулировки, что приводит к разному толкованию некоторых норм.

2) основополагающие стандарты авиационной безопасности, указанные в Приложении 17 («Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства») к Конвенции о международной гражданской авиации, в России не приняты или недостаточно четко определены в российском законодательстве.

3) «Программа авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации» (утв. Приказом МТ России от 18.04.08 № 62), ФАП «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (утв. Приказом МТ России от 28.11.05 № 142), Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров (утв. Приказом МТ России от 25.07.07 № 104) не учитывают требования международных стандартов и накопленный практический опыт.

4) Следует принять Государственные программы контроля качества обеспечения авиационной безопасности гражданской авиации России и подготовки кадров по авиационной безопасности.

5) Отсутствие серьезной ответственности не препятствует пассажирам, нарушающим правила поведения на борту воздушного судна. Ныне cabinный экипаж не защищен от угроз со стороны пассажиров-правонарушителей. Необходимо усилить ответственность пассажиров за совершение административных правонарушений на борту воздушного судна.

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отметило, что в настоящее время имеются несоответствия в документах, регламентирующих деятельность в области безопасности полетов; например, в ПРАПИ-98 (постановление Правительства РФ от 18.06.1998 № 609) события, указанные в Приложении 1, рассматриваются в качестве инцидентов, а в ФП ИВП (постановление Правительства РФ от 22.09.1999 № 1084) эти события в ст. 76 относятся к нарушениям.

ОАО «Авиаэкспорт» обратило внимание, что «на сегодняшний день слабо разработаны вопросы эксплуатации и поддержания летной годности вновь создаваемых воздушных судов.

При вводе воздушных судов в эксплуатацию такая эксплуатационно-техническая документация должна уже быть разработана и передаваться эксплуатанту».

ОАО «РСК «МиГ» коснулось проекта ФАП производства полетов экспериментальной авиацией, где вопросам обеспечения безопасности полетов посвящено всего три пункта общего характера, отсылающих к Концепции обеспечения полетов воздушных судов экспериментальной авиации, которая также не утверждена.

Агентство Росгидромета по специализированному обеспечению сообщило: «Планируется подготовка Постановления Правительства РФ об утверждении Положения об авиаметобеспечении, которое определит правовые основы метеорологического обеспечения деятельности в области гражданской авиации и организации использования воздушного пространства Российской Федерации. Требуется сосредоточить подразделения АМО в составе Росгидромета. Федеральной целевой программой «Модернизация единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2015 годы)», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.09.2008 № 652, по тематическому направлению «Развитие метеорологического обеспечения аэронавигации» предусмотрено осуществить техническое переоснащение метеорологических подразделений новыми техническими средствами, оборудованием, программно-аппаратными комплексами и доплеровскими метеорадиолокаторами. Государственным заказчиком работ этого направления определен Росгидромет. Форма собственности поставляемого оборудования – федеральная. Требуется урегулирование его использования.

В целях повышения качества метеорологического обеспечения безопасности полетов Государственной программой обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 641-р, предусмотрены мероприятия по централизации и оптимизации системы авиационного метеорологического обеспечения.

В ст. 8 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе» и в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ (утвержденной постановлением Правительства РФ № 1024 от 09.09.1999), содержится запрет на приватизацию имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, функционирования воздушного и водного транспорта, реализации иных стратегических интересов Российской Федерации».

Специалист в области авиации В.М. Ильин написал: «Статья 76 пункт «а» Федеральных правил использования воздушного пространства РФ расценивает вылет воздушного судна даже на одну минуту ранее заявленного срока как нарушение порядка использования ВП РФ, данное событие подлежит расследованию на основании статьи 79 этих же правил. Из-за этого очень часто, ежедневно, воздушные суда, подрулившие к взлетной полосе на 2-3 минуты ранее заявленного на взлет срока, вынуждены стоять и ждать, сжигать топливо и списывать ресурс двигателей. Целесообразней было бы установить цифру 20 или 25 минут для вылета ранее заявленного срока. При существующем уровне технологий ПВО и ОрВД это не окажет сколь-нибудь существенного урона безопасности полетов и неприкосновенности воздушного пространства РФ. В зарубежных странах подобных ограничений нет: воздушные суда выпускаются ранее заявленного срока.

Описанная в пункте 5 Приложения 1 к Федеральным авиационным правилам полетов в воздушном пространстве Российской Федерации методика расчета эшелона перехода необоснованно приводит к установлению на горных аэродромах трех эшелонов перехода. Это недопустимо и очень опасно при полете на горные аэродромы (например, Южно-Сахалинск, Петропавловск-Камчатский и т.д.). Экипаж может запутаться и допустить ошибку при перестановке давления на высотомере, что приведет к ошибке определения высоты с самыми непредсказуемыми последствиями. Существовавшая до 2003 года методика расчета эшелона перехода позволяла безопасно установить один эшелон перехода в районе аэродрома. Это значительно снижало рабочую нагрузку на экипаж. Зарубежный опыт наглядно показывает, что такое запутывание (по три эшелона перехода на аэродроме)

совершенно не нужно. Такие страны как Япония, США, Республика Корея установили единый эшелон перехода для всей страны – и полеты выполняются безопасно, несмотря на горный рельеф и обширность территории.

Единая методика определения минимумов аэродромов для взлета и посадки воздушных судов, утвержденная 15.12.1994 совместным приказом Главкома ВВС и Департамента воздушного транспорта Минтранса России № 270/ДВ-123, устарела, не соответствует рекомендациям ИКАО и не отражает современные реалии. В методике даны завышенные минимумы для заходов на посадку по VOR, раздел «визуальные заходы» обещается опубликовать (но за 15 лет это так и не сделано), нет методик заходов по VOR/DME, R-NAV, Спутниковой навигационной системе. Однако Федеральная служба по надзору в сфере транспорта в своем документе от 23.09.2004 № 6/1/14-14.01 требует от авиакомпаний пользоваться именно этой методикой при расчете эксплуатационных минимумов. В данной сфере необходимо введение документа, соответствующего требованиям времени и ИКАО.

Федеральные правила использования воздушного пространства РФ устанавливают такой порядок утверждения и разработки Инструкций по производству полетов в районе аэродромов, при котором:

- не установлено, какое конкретно должностное лицо несет ответственность за организацию разработки, наличие, достоверность инструкции по производству полетов;
- не требуется согласование инструкций с летными службами базовых эксплуатантов или хотя бы летными службами управлений территориальных органов Росавиации. Из-за этого появляются утвержденные документы, по которым (как выясняется) очень проблемно, а иногда и небезопасно выполнять полеты. Никто лучше самих пилотов не знает, как безопасно выполнить полет. В этом отношении НПП ГА-85 пункт 2.5.11 устанавливает, что инструкция должна разрабатываться под председательством лица летного состава. Однако это правило перестали применять, так как ФП ИВП РФ, как более «свежий» документ, не содержит такого требования. Необходимо установить конкретных должностных лиц, ответственных за разработки, наличие и достоверность инструкций по производству полетов, обязать согласовывать инструкции с летными службами территориальных управлений Росавиации или с летными службами базовых эксплуатантов.»

Оценивая указанные предложения, необходимо отметить, что за 2009-2010 годы Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации приняты, одобрены Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, подписаны Президентом Российской Федерации, опубликованы и вступили в силу законодательные акты, направленные на усиление транспортной безопасности. Вместе с тем, очевидно, что для совершенствования правового регулирования в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности еще есть серьезные основания.

Рассматривая вопрос, *каковы правовые возможности повышения гарантий прав авиапассажиров, а также защиты интересов пострадавших (членов семей) от авиапроисшествий, достаточно ли действующих нормативных актов или требуется принятие новых*, НОУ «АБИНТЕХ» отметило, что требуется принятие новых нормативных правовых актов. ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» указало: «Нормативных актов по защите прав пассажиров и их гарантий явно недостаточно. Ничтожные суммы страховых возмещений и штрафных санкций к недобросовестным авиаперевозчикам попросту не стимулируют их вкладывать финансовые средства в области деятельности, напрямую влияющие на безопасность полетов (подготовка летного состава, состояние авиационной техники и др.)».

ОАО «Авиаэкспорт» отметило: «Представляется, что проблема не в повышении гарантий, а создании механизма реализации уже существующих гарантий. Для защиты своих прав и привлечения к ответственности виновных авиакомпаний за ненадлежащее предоставление услуг гражданам, как правило, требуется обращение в суд. В случае

задержки рейсов авиакомпании не всегда предоставляют горячее питание или размещение в гостинице. Исполнение существующих авиационных правил и стандартов обслуживания должно производиться под угрозой приостановления действия лицензии, но не на продолжительный период времени, а, например, 3-5 дней, то есть риск неисполнения для авиакомпании должен сводиться к неполучению прибыли».

ООО КФ «Авиаконсалтинг» считает целесообразным усилить ответственность государственных служащих, ибо ныне «чиновник, подписывающий авиакомпанию сертификат и удостоверяющий тем самым, что она способна выполнять безопасные и регулярные перевозки, не несет никакой ответственности, если что-нибудь случается».

Национальный перевозчик - ОАО «Аэрофлот» - полагает, что действующие акты в этой сфере необходимо привести в соответствие с общеевропейскими правилами.

Как показал опрос, для повышения гарантий авиапассажиров, а также защиты интересов пострадавших (членов семей) от авиапроисшествий, также необходимо совершенствование правовой базы.

По вопросу, *какие правовые проблемы имеются в сфере трудовых отношений в области авиации и каковы правовые средства решения указанных проблем*, НОУ «АБИНТЕХ» посчитало, что правовые средства решения всех проблем имеются, однако «применение их затруднительно». ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отметило, что существующие правовые пробелы в сфере трудовых отношений в области авиации влияют как на качество оказываемых услуг, так и на безопасность полетов. Много вопросов возникает в области квалификационных требований к авиационному персоналу; в разграничении принадлежности того или иного работника к авиационному персоналу; в регулировании трудовой дисциплины авиационного персонала. Решение имеющихся проблем «возможно путем разработки новых нормативных правовых актов и (или) внесения изменений и дополнений в действующее законодательство».

ОАО «РСК «МиГ» обратило внимание на необходимость расширения сети профессиональных учебных заведений «по подготовке специалистов всех уровней для авиационной промышленности, испытывающей в настоящее время значительный кадровый дефицит».

ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО» отметил проблему несоблюдения трудового законодательства в авиационной деятельности, прежде всего при решении вопроса об отпусках при нехватке персонала и правильности начисления заработной платы.

ОАО «Аэрофлот» отразило в качестве проблем низкий уровень заработной платы работников гражданской авиации, несовершенство норм труда и отдыха летного состава, необоснованно завышенные требования к медицинскому освидетельствованию летного состава.

Существенно, что ОАО «Авиаэкспорт» и ОАО «Аэрофлот» предлагают принять дисциплинарный устав, распространяемый на работников авиации. Так, ОАО «Авиаэкспорт» полагает возможным «создание дисциплинарного устава работников воздушного транспорта, предусматривающего ответственность за неисполнение федеральных авиационных правил и стандартов обслуживания», а ОАО «Аэрофлот» считает целесообразным «принять и ввести в действие Дисциплинарный устав гражданской авиации, который позволит урегулировать правовые проблемы в сфере трудовых отношений в области авиации».

Проблемы пенсионного обеспечения затронуты в письме В.М. Ильина, который отмечает: «Законом № 155-ФЗ от 27.11.2001 установлено, что доплата к пенсии лицам летного состава выплачивается при оставлении летной работы, а что такое летная работа и что означает ее оставление в законодательстве нигде не указано, кроме РОЛР-87, которое суд рассматривает как ведомственный документ, не имеющий отношения к пенсионному законодательству. Специалисты из Пенсионного фонда считают, что оставление летной

работы означает оставление должности, указанной в списке должностей членов летных экипажей ВС ГА, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 155 от 14.03.2003. А в этом списке есть такие должности, которые в предприятиях изначально не предусматривают выполнение летной работы. Скажем, в списке есть и ректоры, и директора, и заместители директоров. И когда они имеют необходимую подготовку и допуски, они могут заработать себе право на доплату к пенсии. Но в этих должностях могут работать люди даже без авиационного образования, если они не претендуют на управление воздушным судном. Однако по твердому убеждению Пенсионного фонда, пока твоя должность совпадает с названием должности из списка – ты на летной работе, будь ты хоть трижды инвалид. А всего-то надо было депутатам написать в закон еще несколько слов: оставление летной работы – прекращение полетов в составе экипажа гражданского воздушного судна».

Таким образом, респонденты отметили важное значение правового регулирования в области трудовых отношений, как непосредственно влияющих на уровень безопасности полетов. Принимая во внимание существенный удельный вес «человеческого фактора» в авиапроисшествиях, представляется целесообразным повысить внимание законодателей на данном направлении правотворческой деятельности.

Небезынтересны ответы на вопрос, *следует ли распространить право на забастовку на авиационный персонал*. Организации, в которых отсутствует авиационный персонал (НОУ «АБИНТЕХ» и ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО»), ответили на данный вопрос положительно, причём в письме названного завода это мотивировано тем, что право на забастовку есть «своего рода защитная мера от произвола работодателя».

Однако организации, где трудится авиационный персонал, ответили на данный вопрос отрицательно. Так, считая, что нельзя распространять право на забастовку на авиационный персонал, ОАО «Аэрофлот» обосновывает свою позицию особой спецификой воздушного транспорта и высокими требованиями к уровню безопасности. ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» полагает, что «распространение права на забастовку на авиационный персонал возможно в тех случаях, когда они не являются работниками подразделений естественных монополий, и если их участие в забастовке не ограничивает права и свободы других граждан, гарантированные Конституцией Российской Федерации». Агентство Росгидромета по специализированному обеспечению пишет: «Нет. Поправки, предусматривающие снятие запрета, указанного в ст. 52 Воздушного кодекса Российской Федерации, на забастовки авиационного персонала, обслуживающего воздушное движение, может отрицательно сказаться на уровне безопасности полетов. АМО является составной частью безопасности полетов».

ОАО «РСК «МиГ» констатирует: «Установленные в настоящее время Трудовым кодексом ограничения забастовок являются достаточными и не требующими изменений».

По-существу, опрос подтвердил отношение к забастовкам авиационного персонала, нашедшее свое юридическое выражение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 5-П, в котором, с одной стороны, признан не противоречащим Конституции Российской Федерации установленный ранее действовавшим Законом СССР «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов) запрет забастовок на предприятиях и организациях гражданской авиации «в той мере, в какой право на забастовку отдельных категорий работников может быть ограничено ... в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»; с другой стороны, решено, что запрет забастовок на предприятиях и организациях гражданской авиации на основании одной лишь их принадлежности к определенной отрасли не

соответствует ряду статей российской Конституции.<sup>8</sup> При наличии противоположных точек зрения по вопросу предоставления авиационному персоналу права на забастовки представляется обоснованной дальнейшая детализация норм Трудового кодекса Российской Федерации с целью закрепления юридических процедур, способствующих реальному разрешению коллективных трудовых споров в организациях, авиационному персоналу которых забастовка запрещена.

На рассмотрение респондентов был также задан вопрос *о правовых проблемах в сфере государственной авиации и экспериментальной авиации*. По этому поводу ООО КФ «Авиаконсалтинг» высказало мнение, что государственная авиация должна быть исключена из воздушного законодательства, эта другая сфера регулирования; что касается «экспериментальной авиации», то это понятие некорректное - нет и не может быть «экспериментальной авиации», есть «экспериментальные воздушные суда (воздушные суда, имеющие специальный сертификат летной годности и соответствующие ему эксплуатационные ограничения). Так во всем мире, кроме нас».

Агентство Росгидромета по специализированному обеспечению обратило внимание на финансовую сторону вопроса, указав следующее: «В Федеральном законе «О федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 № 40-ФЗ, в Законе «О Государственной границе Российской Федерации» от 01.04.1993 № 4730-1 закреплено право органов ФСБ, пограничных органов получать на безвозмездной основе при выполнении служебных задач обеспечение полетов. В законодательстве не определен источник финансирования и порядок исполнения расходных обязательств. Это противоречит нормам Бюджетного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ (безвозмездное оказание услуг осуществляется из прибыли организаций). Статья 31 Бюджетного кодекса предусматривает недопустимость установления расходных обязательств без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств. Нормативный правовой акт должен содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения видов расходных обязательств (ст. 83 БК РФ)».

Таким образом, поднят вопрос, в какой мере функционирование государственной авиации должно охватываться воздушным законодательством, и отражен низкий уровень правового регулирования финансовых отношений субъектов авиационной деятельности, в которых участвуют государственные органы, эксплуатирующие воздушные суда государственной авиации.

Наряду с практическими вопросами, связанными с состоянием и направлениями совершенствования воздушного законодательства, респондентам были предложены два теоретических вопроса, касающихся воздушного права как отрасли, и его предмета.

Первый теоретический вопрос: *«Следует ли при разработке законодательства исходить из теоретических подходов о воздушном праве как: особой самостоятельной отрасли права; подотрасли какой-либо (и какой) отрасли права; комплексной отрасли права».*

Полагают, что воздушное право является особой самостоятельной отраслью права, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», ОАО «Аэрофлот», НОУ «АБИНТЕХ». В частности, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» отмечает: «При разработке федеральных законов, ФП ИВП и ФАПов следует исходить из того, что воздушное право – самостоятельная отрасль права, что вызвано спецификой сферы регулирования». ОАО «Аэрофлот» пишет: «Самостоятельная отрасль права. Обусловлено особой спецификой воздушного транспорта, высокими требованиями к безопасности».

---

<sup>8</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, Ст. 1976

Считают, что воздушное право является комплексной отраслью права, ОАО «Авиаэкспорт», ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО», ОАО «РСК «МиГ». Так, ОАО «Авиаэкспорт» указывает: «Воздушное право – это комплексная отрасль, затрагивающая как вопросы использования воздушного пространства, так и вопросы исполнения перевозчиками обязательств из договора воздушной перевозки пассажиров, груза и почты». ОАО «РСК «МиГ» пишет: «Воздушное право представляет собой комплекс правовых актов, объединяющих нормы административного, гражданского права, международного публичного и частного права, а также технические нормы в области авиационной деятельности».

Характерно, что ни один из респондентов не определил воздушное право как подотрасль какой-либо отрасли права, а ООО КФ «Авиаконсалтинг» допускает возможность, что сам этот вопрос «абстрактен, схоластичен».

Второй теоретический вопрос – *что является предметом воздушного права: перевозка (частно-правовые отношения) или использование воздушного пространства (публично-правовые отношения)*. Для юристов, особенно юристов-ученых, очевидна некоторая «провокационность» этого вопроса, особенно в его связи с предыдущим вопросом. Известно, что регулирование перевозки, опосредуемой соответствующим договором, относится к гражданскому праву, а использование воздушного пространства – прежде всего к административному праву.

Получены следующие ответы:

НОУ «АБИНТЕХ»: «Использование воздушного пространства (публично-правовые отношения)».

ФГУП «Госкорпорация по ОрВД»: «Предмет воздушного права – это использование воздушного пространства (публично-правовые отношения) и представляет собой совокупность публично-правовых и частно-правовых отношений. Вместе с тем, необходимо учитывать, что понятие «перевозка», а также и то обстоятельство, что деятельность по использованию воздушного пространства, может затрагивать и интересы третьих лиц».

ОАО «Авиаэкспорт»: «Предметом воздушного права являются публично-правовые отношения по вопросам использования воздушного пространства в интересах всех субъектов гражданско-правовых отношений».

ОАО «РСК «МиГ»: «Представляется, что предмет воздушного права должен рассматриваться в целом применительно к авиационной деятельности, а не только к перевозке и использованию воздушного пространства, т.е. как комплекс правовых норм, регулирующих организационную, производственную, научную и иную деятельность физических и юридических лиц, направленную на поддержку и развитие авиации, удовлетворение нужд экономики и населения в воздушных перевозках, авиационных работах и услугах, в том числе на создание и использование аэродромной сети и аэропортов, и решение других задач».

ЗАО «Московский авиационно-ремонтный завод РОСТО»: «Перевозка невозможна без использования воздушного пространства, поэтому в данном случае нельзя отделять одни отношения от других».

ООО КФ «Авиаконсалтинг» утверждает: «В международной практике основной предмет воздушного права – безопасность всего того, что называется летательным аппаратом или воздушным судном и время от времени поднимается в воздух. ... Нет противопоставления – «перевозка... или». Перевозка осуществляется в процессе использования воздушного пространства. Гражданская авиация – не только перевозка авиакомпанией пассажира, это и огромное количество видов авиаработ, это и частный, и корпоративный авиатранспорт и т.д.».

ОАО «Аэрофлот»: «Предмет воздушного права – вся совокупность отношений, возникающих по поводу использования пространства и деятельности в области авиации».

Таким образом, из ответов субъектов авиационной деятельности видно, что иногда происходит смешение представлений о предмете воздушного права и предмете авиационной деятельности.

Думается, что воздушное право как наука исследует общественные отношения, связанные с юридическими аспектами воздушного пространства; в позитивно-правовом смысле, то есть с точки зрения действующего Воздушного кодекса Российской Федерации, воздушное право представляет собой совокупность норм, регулирующих отношения не только по использованию воздушного пространства, но и всей авиационной деятельности.

Отсюда можно сделать вывод (не касаясь дискуссии о принципах деления права на отрасли и обоснованности выделения т.н. «комплексных» отраслей права), о разном понимании предмета и определения воздушного права – в «узком» и «широком» смысле.

Исходя из того, что установление режима использования воздушного пространства является прерогативой государства, воздушное право можно определить как подотрасль административного права, предметом которой являются отношения, возникающие при использовании воздушного пространства.

В гражданско-правовом смысле воздушное право можно определить как совокупность норм, регулирующих процесс перевозки воздушным транспортом. Продолжая эту линию, мы придем к «транспортному праву».

Это определения воздушного права в «узком» смысле.

Если же говорить о правовом регулировании всей авиационной деятельности (в том понимании авиации, которое ныне закреплено законодательно), то воздушное право в «широком» смысле есть комплексная отрасль права, предметом которого является регулирование авиационной деятельности и научные исследования в этой области.

Как представляется, правильные ответы на вышеуказанные теоретические вопросы будут способствовать адекватному законодательному отражению общественных отношений, помогут найти баланс между частно-правовыми и публично-правовыми методами регулирования деятельности на воздушном транспорте.

### **Сведения об авторе**

**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, профессор.