

Министерство образования и науки Российской Федерации
Байкальский государственный университет

С.В. Трофимов

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ВОЗДУШНЫХ СУДОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

Иркутск
Издательство БГУ
2018

УДК 347.8(470+571)
ББК 67.404.213.11-32(2Рос)
Т76

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Байкальского государственного университета

Рецензенты: канд. юрид. наук, доц. А.В. Ведерников
канд. юрид. наук, доц. А.А. Пахаруков

Трофимов С.В.

Т76 Правовое регулирование использования воздушных судов гражданской авиации / С.В. Трофимов. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. – 210 с.

ISBN 978-5-7253-2970-4

В монографии исследуются вопросы правового регулирования использования воздушных судов гражданской авиации на основе норм гражданского и воздушного законодательства, а также ряда подзаконных нормативных актов Правительства России, Министерства транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федеральной антимонопольной службы РФ. В ходе исследования анализируется деятельность российских авиакомпаний, аэропортов и авиапредприятий Росаэронавигации по осуществлению авиаперевозочной деятельности и выполнению коммерческих перевозок и авиационных работ самолетами и вертолетами гражданской авиации, а также особенности правового регулирования различных видов обеспечения полетов и некоторые вопросы использования воздушного пространства Российской Федерации.

Работа, по мнению автора, представляет интерес для научных работников, преподавателей транспортного и гражданского права, специалистов в сфере воздушного транспорта, аспирантов и студентов юридических и экономических вузов, углубленно изучающих вопросы воздушного права и использования воздушных судов гражданской авиации.

УДК 347.8(470+571)
ББК 67.404.213.11-32(2Рос)

ISBN 978-5-7253-2970-4

© Трофимов С.В., 2018
© Издательство БГУ, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----|
| Введение | 4 |
| 1. Общая часть | 8 |
| 1.1. Предмет воздушного права и источники правового регулирования деятельности гражданской авиации России | 8 |
| 1.2. Виды воздушных судов гражданской авиации и особенности их правового режима | 13 |
| 1.3. Правовое регулирование процедур подготовки и выполнения полетов гражданских воздушных судов | 29 |
| 2. Правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации | 46 |
| 2.1. Нормативно-правовое регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации | 46 |
| 2.2. Государственное регулирование режима использования воздушного пространства Российской Федерации | 63 |
| 3. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в сфере использования воздушных судов гражданской авиации | 74 |
| 3.1. Особенности имущественных отношений в сфере деятельности гражданской авиации | 74 |
| 3.2. Предпринимательская деятельность авиакомпаний на рынке авиаперевозок | 95 |
| 3.3. Правовые основы организации аэропортовой деятельности в сфере гражданской авиации | 126 |
| 3.4. Становление и развитие рыночных отношений в сфере деятельности воздушного транспорта | 152 |
| 3.5. Защита прав пассажиров и грузоперевозчиков, использующих услуги авиакомпаний | 185 |
| Заключение | 203 |

ВВЕДЕНИЕ

Воздушный транспорт, являясь одной из составных частей российской транспортной системы, на протяжении последних уже почти ста лет¹ играет важнейшую роль в обеспечении транспортной доступности, необходимой для удовлетворения растущих потребностей населения России и решения неотложных задач экономического развития. Неуклонно растущие масштабы использования воздушного транспорта обусловлены сегодня высокой мобильностью воздушных судов, разнообразием их видов, постоянным развитием и совершенствованием транспортной инфраструктуры, что позволяет обеспечивать непрерывный рост возможностей воздушного транспорта. Уже в настоящее время на долю воздушного транспорта приходится более 20 % общего пассажирооборота в междугороднем сообщении в России, а в международном сообщении воздушными судами гражданской авиации перевозится более 80 % всех пассажиров.

В то же время следует учитывать, что состояние дел с безопасностью полетов коммерческих воздушных судов гражданской авиации, представляется на сегодняшний день не вполне благополучным. По данным Межгосударственного авиационного комитета (МАК), в последние десять лет аварийность в российской гражданской авиации возросла примерно в 2 раза. Если в 2007 году в России было зарегистрировано 27 авиапроисшествий (в том числе 13 авиакатастроф), то в 2016 году – эти показатели, соответственно, 52 и 23. Эти цифры превышают количество авиапроисшествий во всех странах, являющихся членами Международной организации гражданской авиации (ИКАО)², вместе взятых.

Для создания нормативных основ деятельности гражданской авиации, начиная с 1991 года, в России развивается новое по своему содержанию российское воздушное право, входящее в российскую правовую систему в качестве одной из подотраслей. По факту действующее сегодня в России воздушное право представляет собой систему принципов и норм, определяющих в первую очередь, статус и правовой режим воздушного пространства над территорией Российской Федерации, подчинение его власти территориального суверена и распространение на него государственного суверенитета. Публичный порядок использования воздушного пространства в полной мере обеспечивает сегодня интересы общества и государства в целом. На его основе воздушное право легализует участие авиапредприятий гражданской авиации в осуществлении ими перевозочной деятельности и выполнение авиационных работ. Совокупность российских авиакомпаний, выполняющих регулярные и нерегулярные перевозки пассажиров и различных грузов, принято относить к воздушному транспорту гражданской авиации. С недавнего времени к воздушному транспорту отнесены

¹ Датой образования отечественной гражданской авиации принято считать 9 февраля 1923 года (по дате принятия Советом Труда и Обороны Постановления «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации»).

² Отчеты о безопасности полетов [Электронный ресурс] // МАК : офиц. сайт. URL: <http://MAC-iac.org/rassledovaniya/bezopasnost-poletov>.

и воздушные суда авиации общего назначения. К этой же сфере также должны быть отнесены и различные авиапредприятия, прямо или косвенно обеспечивающие полеты пассажирских и грузовых авиакомпаний. Для упорядочения деятельности авиаперевозчиков, в последние примерно 25 лет, было разработано и принято большое количество различных законодательных и подзаконных нормативных актов, образующих современную систему российского воздушного законодательства. Только Министерство транспорта России за этот период приняло более 23 тысяч нормативно-правовых актов.

Следует отметить существующие отличия между воздушным правом в целом и системой воздушного законодательства. Принято считать, что воздушное право представляет собой совокупность норм, формирующих отдельные правовые институты и субинституты, необходимые для регулирования отношений при использовании летательных аппаратов и воздушного пространства, а также, определяющих статус субъектов гражданской, государственной и экспериментальной авиации, режим внутренних и международных авиаперевозок. Кроме того, оно включает правила организации воздушного движения, аэронавигационного обслуживания, обеспечения безопасности полетов воздушных судов и режимных мероприятий авиационной безопасности. При этом система воздушного законодательства, в соответствии с содержанием ст. 2 Воздушного кодекса РФ, представляет собой материальное выражение норм воздушного права, воплощаемое в сложившейся системе нормативно-правовых актов, принимаемых Государственной Думой Российской Федерации, Президентом и Правительством РФ, Министерством транспорта России, Федеральным агентством воздушного транспорта, Федеральной аэронавигационной службой, Федеральной антимонопольной службой, Ростехнадзором и другими государственными учреждениями и организациями.

Непростые процессы формирования и развития Гражданской авиации России в 20–30-е годы прошлого века и все последующее время, неуклонно требовали создания сбалансированной, современной системы воздушного права, регламентирующей использование воздушного пространства для полетов воздушных судов. Такая система правовых норм существовала в советский период и основывалась на принципах предельно централизованного управления авиатранспортной отраслью, на монополии государственной собственности в отношении имущества единственной советской авиакомпании «Аэрофлот», а также, всех аэропортов, аэродромов и иных объектов инфраструктуры гражданской авиации. При этом советская система воздушного права отличалась исключительно подробной регламентацией сферы использования гражданских воздушных судов, особенно применительно к организации деятельности летных экипажей, организации воздушного движения и различных видов обеспечения полетов. Однако в условиях растущих потребностей гармонизации внутренней системы правовых норм, со сложившейся системой международных принципов, конвенций и договоров между ведущими государствами мира, уже в советское время возникла необходимость совершенствования воздушного законодательства. Законотворчество в этом направлении было продолжено затем

при разработке основных положений нового Воздушного кодекса Российской Федерации (1997 года). В статье 3 Воздушного кодекса РФ, на этот счет, в частности, указано на приоритет норм права, следующих из содержания международных договоров и принципов, в сравнении с нормами российского законодательства.

В то же время, новая российская система воздушного законодательства во многом унаследовала традиции (и недостатки) нормотворчества советского периода. В частности, документы, регулирующие деятельность авиационного персонала по подготовке, выполнению и обеспечению полетов, по-прежнему представляют собой локальные ведомственные нормативные акты. Если во времена СССР это были главным образом наставления, регламенты, руководства, инструкции, программы, технологии, методики, типовые проекты, перечни, памятки и другие документы, то сегодня основной массив правовых норм сосредоточен в Федеральных авиационных правилах, Федеральных правилах и Авиационных правилах.

Как представляется, правовые проблемы регулирования деятельности воздушного транспорта обусловлены сложностью технического устройства современных воздушных судов и средств их управления, а также сложностью правоотношений, складывающихся в **триаде** взаимосвязанных видов авиапредприятий. При этом, в качестве основного объекта правового регулирования следует рассматривать деятельность нескольких сотен российских **авиакомпаний**, в абсолютном большинстве своем являющимися коммерческими организациями, осуществляющими на возмездной основе пассажирские и/или грузовые авиаперевозки, и различные виды авиационных работ. При этом авиакомпании осуществляют свою деятельность в условиях конкурентной среды, в которой действуют, как российские, так и зарубежные авиакомпании. Воздушное пространство России и других государств мира, которое организуется, управляется и обслуживается специализированными авиапредприятиями, обеспечивающими упорядочение использования воздушного пространства воздушными судами различных ведомств во всем диапазоне высот и скоростей полета. В Российской Федерации эти функции возложены на Федеральную аэронавигационную службу (Росаэронавигацию) и входящее в ее состав Федеральное государственное унитарное предприятие (ФГУП) «Госкорпорация **Единая система организации воздушного движения**» (далее – ЕС ОрВД), предприятия которой обеспечивают организацию, обслуживание и управление воздушным движением воздушных судов. При этом авиапредприятия ЕС ОрВД являются субъектами естественной монополии, государственное регулирование отношений в которой осуществляется посредством директивного сдерживания величины аэронавигационных сборов.

В ходе выполнения авиаперевозок воздушные суда авиакомпаний используют услуги **аэропортов**, которые занимают, в большинстве своем, монопольное положение в географических границах своего товарного рынка. Таким образом, сфера авиаперевозок в целом представляет собой достаточно сложный по структуре сегмент рынка транспортных услуг, нормативное регулирование

которого осуществляется сегодня, на основе как рыночных, так и нерыночных способов регулирования. Можно сделать вывод, что структурными элементами, образующими систему использования воздушного пространства и эксплуатации гражданских воздушных судов, являются авиакомпании, аэродромы, аэропорты, а также, авиапредприятия и объекты Единой системы организации воздушного движения.

Следует также понимать, что сегодня едва ли можно себе представить современного авиационного специалиста высокой квалификации без глубоких профессиональных знаний и навыков. Не менее важным при этом является усвоение этим специалистом содержания и смысла норм воздушного права, а также, умение уверенно использовать их положения в своей практической деятельности. Отсутствие у работников необходимого уровня правовых знаний и профессионального правосознания, крайне негативно сказывается на уровне безопасности полетов и на экономических показателях авиапредприятий, на качестве обслуживания пассажиров и грузоотправителей. Это особо значимо в реалиях сегодняшнего дня, когда российский воздушный транспорт уже более четверти века адаптируется к предпринимательской рыночной среде, которая предполагает жесткую конкуренцию не только с отечественными, но и с зарубежными авиакомпаниями. В этих условиях российские авиаперевозчики должны в полном объеме соответствовать требованиям правил и стандартов, а также, рекомендаций Международной организации Гражданской авиации (ИКАО), членом которой Россия является уже несколько десятков лет. К сожалению, ежегодно фиксируемые случаи авиационных происшествий и опасных инцидентов, происходящих с нашими воздушными судами, значительное количество жалоб на услуги авиаперевозчиков, в большинстве своем связаны с низкой профессиональной подготовкой авиаперсонала, и, отчасти, с проявлениями психологии правового нигилизма, до сих пор свойственного некоторым должностным лицам.

Несмотря на свободный доступ к действующим в сфере воздушного права нормативным актам, имеющийся недостаток в комментариях воздушного законодательства и учебно-методической литературе по воздушному праву, порождает опасную тенденцию поверхностного понимания авиаперсоналом гражданской авиации сущности норм материального права, а их произвольное толкование и упрощенческая интерпретация идет больше во вред, чем на пользу.

Целью данного монографического исследования является показать необходимость изучения и важность соблюдения норм действующего воздушного законодательства. Не менее важным представляется и решение проблем понимания и усвоения содержания воздушного законодательства, подразумевая последующее грамотное применение правовых норм всеми категориями авиационного персонала.

1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

1.1. Предмет воздушного права и источники правового регулирования деятельности гражданской авиации России

В соответствии с преамбулой Воздушного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ВК РФ), государственное регулирование деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей российских граждан и организаций в воздушных перевозках, авиационных работах, а также охраны интересов государства, обеспечение обороны и безопасности, безопасности полетов воздушных судов.

Ключевым элементом при создании системы правового регулирования в любом правовом порядке являются правовые нормы, на основе совокупности которых, законодатели формируют правовую систему государства. В общем случае, правовая норма представляет собой установленное или санкционированное государством общеобязательное правило поведения субъектов права. В сфере воздушного права правовые нормы (первичные элементы воздушного права), сосредоточены, преимущественно, в ВК РФ. На основе этого документа происходит формирование правовых субинститутов, институтов и комплексных институтов, которые затем образуют правовые механизмы, обеспечивающие системно организованный комплекс юридических средств, необходимых и достаточных для достижения конкретных целей правового регулирования.

Конкретизированная в ВК РФ норма воздушного права по своему содержанию чаще всего представляет собой норму общего характера, то есть она адресована неопределенному кругу лиц и не предполагает конкретных исполнителей. В процессе реализации норм воздушного права предполагается соответствие поведения субъектов правоотношений с правилами, изложенными в правовой норме. Таким образом, норма воздушного права предполагает правомерное поведение авиационного персонала, осуществляющего, к примеру, подготовку или выполнение полетов гражданских воздушных судов. То есть такого поведения, которое соотносится с необходимыми целями, формируемыми нормами воздушного законодательства.

Принятый в 1997 году (Федеральным законом № 60-ФЗ) новый Воздушный кодекс России имеет существенные отличия от ранее действовавшего Воздушного кодекса СССР (далее – ВК СССР)². Эти отличия обусловлены главным образом, сферой действия ВК СССР, которая была теснейшим образом связана с интересами государства и необходимостью удовлетворять потребности народного хозяйства советского государства и, во вторую очередь, интересы граждан (ст. 3 ВК СССР). В соответствии с ст. 10 ВК СССР, под гражданской авиацией советского периода понималась единственная организация (Аэрофлот

¹ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

² Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11.05.1983 г. № 9275-Х.

СССР), которая была полностью подконтрольна государству в лице Министерства гражданской авиации СССР и выступала как единое и самостоятельное предприятие, являющееся юридическим лицом (ст. 10 ВК СССР).

Воздушный кодекс СССР, как и пришедший ему на смену Воздушный кодекс РФ, ввиду своего ограниченного объема, конечно же, не мог обеспечить установление всестороннего и полного регулирования сферы профессиональной деятельности организаций, подведомственных юрисдикции Аэрофлота СССР. Поэтому необходимые для деятельности Аэрофлота правила правового регулирования создавались, главным образом, на уровне подзаконных нормативных актов. Еще более сложная задача при формировании нормативной базы созданного в 1991 году нового государства, стояла перед разработчиками принятого в 1997 году нового ВК РФ, введенного в действие Федеральным законом № 60-ФЗ от 19 марта 1997 года. Принято считать, что ВК РФ является основополагающим законодательным актом, на основе положений которого определяется принадлежность и назначение воздушных судов гражданской авиации, а также, других объектов движимого и недвижимого имущества, которое находится в собственности авиакомпаний, аэропортов и иных авиапредприятий¹. Кроме того, большое количество правовых норм, регулирующих сегодня отношения в сфере использования гражданской авиации сосредоточены в Первой (Общей) и во Второй (Особенной) частях Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ).

Для определения предмета транспортного права необходимо выявить специфический признак отношений, регулируемых этим правом. Как правило, однородные общественные отношения, в том числе, и в транспортной деятельности, складываются и развиваются под воздействием целого ряда других отраслей права: гражданского, административного, трудового и др. В таких ситуациях возникает обоснованная необходимость в дополнительных мерах, позволяющих определить предмет данной отрасли права. По поводу сущности предмета транспортного права на уровне доктрины в правовой науке пока нет общепринятой точки зрения, однако, по мнению В.А. Егиазарова, **предметом транспортного права**² являются общественные отношения, складывающиеся между транспортными предприятиями и их клиентурой, возникающие в связи с оказанием услуг по использованию транспортных средств для осуществления перевозочного процесса.

С.Ю. Морозов³, раскрывая суть **предмета транспортного права**, отмечает, что им «являются общественные отношения между транспортными организациями и их клиентурой, а также отношения, возникающие между самими перевозчиками в связи с оказанием услуг по перемещению материальных объектов в пространстве посредством самоходных транспортных средств».

¹ В том числе в собственности государства, муниципалитетов или физических лиц (в соответствии со ст. 7 ВК РФ).

² Егиазаров В.А. Транспортное право: учебник. Изд. 8-е, доп. и перераб. М. : Юстицинформ, 2015. С. 4.

³ Морозов С.Ю. Транспортное право: учебник. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 3.

На основе приведенных выше определений, можно предположить, что **предметом воздушного права** являются общественные отношения, связанные с перевозкой пассажиров, грузов, багажа, почты, выполнением авиационных работ, и возникающие в связи с этим у авиапредприятий и индивидуальных предпринимателей отношения с государственными органами, с клиентурой, а также отношения между перевозчиками и авиапредприятиями авиационной инфраструктуры.

Отношения, возникающие при использовании воздушного транспорта достаточно многообразны и обеспечить надлежащее регулирование на основе только норм воздушного права, не представляется возможным. По этой причине воздушное право России теснейшим образом взаимодействует с другими отраслями единой системы права. В ходе правового регулирования в сфере использования воздушных судов гражданской авиации, широко применяются нормы гражданского, административного, трудового, уголовного и других отраслей и подотраслей права. В то же время в практике государственного управления гражданской авиацией сложилась определенная система специального законодательства, образующая основной массив **источников правового регулирования** и объединяющая нормативные акты различной юридической силы, непосредственно воздействующие на отношения между государственными органами и хозяйствующими субъектами. Исторически сложилось так, что наиболее жесткой регламентации нормативными актами воздушного права подвергается организация полетов воздушных судов и все виды их обеспечения, так как именно эти правоотношения отражают основную специфику деятельности гражданской авиации.

Под источниками права принято понимать понимаются формы выражения правовых норм, имеющих общеобязательный характер. Господствующей формой в этой сфере являются нормативные акты, среди которых главное, приоритетное место занимают законы, как акты высшей юридической силы. Соответственно, под **источниками воздушного права** следует понимать принимаемые в соответствии со своей компетенцией и полномочиями органами законодательной и исполнительной власти нормативно-правовые акты – федеральные законы, подзаконные нормативные акты, а также, до определенных пределов, судебные акты. При этом особое место в сравнении со всеми другими нормативными актами (источниками правового регулирования) занимает Конституция Российской Федерации – Основной Закон государства. Конституция РФ, вне всякого сомнения, также относится к источникам транспортного права, образуя юридическую основу для их возникновения и развития. При этом, Конституция РФ содержит и нормы, непосредственно относящиеся к транспорту.

Так, в статье 71 Конституции РФ, определено, что управление федеральным транспортом, путями сообщения, относится к ведению Российской Федерации. Это положение является основополагающим при правовом регулировании деятельности транспорта. Еще одним важнейшим источником транспортного права следует считать Гражданский кодекс РФ, который содержит в отдельной главе (главе 40 ГК РФ) нормы, регулирующие основные положения по

организации договорной работы в сфере транспортных перевозок. Источниками транспортного права в сфере воздушного транспорта является и Воздушный кодекс РФ, непосредственно и детально регулирующий отношения, возникающие в сфере авиационных перевозок.

Министерству транспорта РФ, являющемуся основным правоприменителем в сфере транспорта, предоставлено право самостоятельно принимать, в пределах своей компетенции, нормативные правовые акты. На основе своих полномочий, определенных постановлением Правительства РФ № 395¹, Минтранс РФ осуществляет функции, в том числе, по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации. Кроме того, Минтранс РФ осуществляет следующие полномочия в сфере использования воздушного транспорта:

- Устанавливает правила перевозок пассажиров, багажа, груза и почты на основании и во исполнение Воздушного кодекса РФ.

- Определяет перечень тарифов на услуги в области гражданской авиации и сборов за эти услуги, правила формирования тарифов и сборов, правила взимания на основе указанных тарифов и сборов платы за услуги в области гражданской авиации, а также правила продажи билетов, выдачи грузовых накладных и других перевозочных документов.

- Утверждает типовые программы профессионального обучения в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями.

- Утверждает образовательные программы в области подготовки специалистов авиационного персонала гражданской авиации, членов экипажей судов в соответствии с международными требованиями.

- Устанавливает порядок обязательной сертификации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и бортового авиационного оборудования гражданских воздушных судов.

- Устанавливает правила сертификации объектов Единой системы организации воздушного движения (далее – ЕС ОрВД).

- Устанавливает перечень объектов ЕС ОрВД, перечень зон и районов ЕС ОрВД, перечень воздушных трасс и местных воздушных линий Российской Федерации, перечень зон, районов и секторов управления воздушным движением с наибольшей интенсивностью или сложностью движения.

- Устанавливает порядок ведения Сборника аэронавигационной информации РФ.

- Устанавливает требования, предъявляемые к предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов аэродромам, вертодромам и посадочным площадкам.

¹ Об утверждении положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 395 // СПС «КонсультантПлюс».

- Устанавливает правила выполнения авиационных работ с целью проверки наземных средств радиотехнического обеспечения полетов, авиационной электросвязи.

- Устанавливает требования к специалистам согласно перечню специалистов авиационного персонала гражданской авиации.

- Утверждает порядок подготовки членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, специалистов по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчеров управления воздушным движением.

- Утверждает требования к оператору аэродрома и вертодрома гражданской авиации.

- Утверждает правила технического обслуживания и наземного обслуживания гражданских воздушных судов.

Разрабатываемые и утверждаемые Минтрансом РФ действующие в сфере воздушного права подзаконные нормативные акты, принимаются в виде Федеральных авиационных правил, Авиационных правил, наставлений, регламентов, приказов, положений, руководств и других документов.

Что касается полномочий Федерального агентства воздушного транспорта (ФАВТ), то в соответствии с пунктом 7 Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта¹, ФАВТ «не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности» функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых Указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации. Те же самые ограничения имеет и Федеральная аэронавигационная служба («Росаэронавигация»)², которая хотя и находится в ведении Минтранса РФ, однако не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, за исключением случаев, устанавливаемых Указами Президента или постановлениями Правительства РФ.

Различные нормативные правовые акты, являясь источниками права, обладают различной юридической силой, так как они принимаются в пределах компетенции конкретных государственных органов. В то же время независимо от степени юридической силы все нормы воздушного права являются обязательными для исполнения теми лицами или государственными органами, к которым они обращены.

Особое место среди источников воздушного права занимают многосторонние и двусторонние договоры и соглашения между Россией и иностранными государствами, на основе которых регулируются отношения, возникающие в связи с международными воздушными сообщениями. В статье 3 ВК РФ прямо определено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Воздушным кодексом РФ, применению подлежат правила, установленные международным договором.

¹ Утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 396.

² В соответствии с пунктом 7 постановления Правительства РФ от 30.03.2006 г. № 173 «Об утверждении Положения о Федеральной аэронавигационной службе».

1.2. Виды воздушных судов гражданской авиации и особенности их правового режима

В соответствии с пунктом 1 статьи 32 Воздушного кодекса РФ (ВК РФ), под **воздушным судном** принято считать летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды. Данная норма ВК РФ практически дословно воспроизводит определение воздушного судна, указанное в стандартах приложения 7 к Чикагской конвенции 1944 года, а также, не отличается от определения, которое было в статье 11 «Воздушное судно» Воздушного кодекса СССР¹. При этом подразумевается, что летательными аппаратами могут быть также ракеты и баллистические снаряды, регулирование использования которых при необходимости, должно быть предусмотрено нормами федеральных авиационных правил.

Основным и наиболее распространенным видом воздушных судов и летательных аппаратов в целом, являются пилотируемые воздушные суда, которые подлежат обязательной государственной регистрации, за исключением сверхлегких воздушных судов, и регистрируются в соответствующем Государственном реестре. Факт регистрации воздушного судна подтверждается выдачей его владельцу, Свидетельства установленного образца. Пригодность к полетам воздушных судов иностранного производства должно подтверждаться соглашением между Россией и государством, где иностранное воздушное судно было ранее зарегистрировано. **Пилотируемым воздушным судном** считается воздушное судно, управляемое в полете пилотом, находящемся на борту этого судна. Соответственно беспилотным воздушным судном, в соответствии с п. 5 ст. 32 ВК РФ, считается воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот).

В ст. 32 ВК РФ, на основе дополнения, внесенного Федеральным законом от 03.07.2016 года определено понятие «**беспилотная авиационная система**», которой является комплекс взаимосвязанных элементов, включающий в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов, средства обеспечения взлета и посадки, средства управления полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов, и контроля за полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов.

Кроме того, в статье 32 ВК РФ определены иные категории воздушных судов и эта классификация необходима для регулирования в дальнейшем некоторых видов деятельности в области гражданской авиации. При этом установлено, что к **легким воздушным судам** относятся воздушные суда, максимальная взлетная масса которого составляет менее 5700 килограммов, в том числе вертолет, если его максимальная взлетная масса не превышает 3100 килограммов. К **сверхлегким воздушным судам** относятся воздушные суда, макси-

¹ Утвержденного Указом Президиума Верховного совета СССР от 11 мая 1983 г. № 9275-Х.

мальная взлетная масса которого не превышает 495 килограммов (без учета массы авиационных средств спасания)¹.

В дополнение дефинициям, приведенным в статье 32 ВК РФ, представляет интерес определение летательного аппарата и сверхлегкого летательного аппарата. Под понятием **летательные аппараты**, как следует из статьи 1 Федерального закона «О государственном регулировании развития авиации»², законодатель подразумевает самолеты, вертолеты, авиационные, авиационно-космические ракеты, аэростаты, дирижабли, планеры, автожиры, дельтапланы и другие летательные аппараты. Летательные аппараты могут быть военными, специальными, гражданскими и экспериментальными. А в совместном приказе Минобороны РФ, Минтранса РФ и Российского авиационно-космического агентства от 31.03.2002 года³ (подпункт 88 статьи 7 данного документа), **сверхлегкие летательные аппараты**, определены как летательные аппараты, имеющие максимальную взлетную массу не более 495 килограммов, а минимальную скорость полета – менее 65 км/час. Сверхлегкие летательные аппараты подразделяются на безмоторные (дельтапланы, парапланы и т.п.) и моторные (дельталеты, мотодельтапланы, мотопарапланы, автожиры, микросамолеты и т.п.).

В настоящее время к категории сверхлегких воздушных судов относятся и большое количество воздушных судов единичного изготовления, в том числе, самодельных, которые, чаще всего не могут соответствовать сертификационным требованиям, предъявляемым к гражданским воздушным судам. Использование таких воздушных судов, как правило, предполагается для целей авиации общего назначения. Однако эти воздушные суда также подлежат регистрации в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ и оформлению на них удостоверений летной годности. Сегодня, после внесения в ВК РФ ряда дополнений в **ст. 33 ВК РФ** «Государственная регистрация и государственный учет воздушных судов», изобретатели-самоучки или люди, имеющие необходимые знания и квалификацию для самостоятельной постройки воздушного судна, имеют возможность зарегистрировать изготовленные ими воздушные суда по особому, упрощенному порядку государственной регистрации.

В соответствии с дополнением к **ст. 33 ВК РФ**, внесенным Федеральным законом от 30.12.2015 года №462-ФЗ, пилотируемые гражданские воздушные суда, подлежащие государственной регистрации, за исключением сверхлегких пилотируемых гражданских воздушных судов, регистрируются в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ (который ведется ФАВТ),

¹ Это условие связано с запретом на использование для полетов пилотируемых воздушных судов, не обеспеченных поисковыми и аварийно-спасательными средствами. В соответствии с п. 4 ст. 88 ВК РФ, полеты на воздушных судах, не оснащенных такими средствами, запрещаются.

² О государственном регулировании развития авиации : федер. закон от 08.01.1998 г. № 10-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ Совместный приказ Министерства обороны РФ № 136, Минтранса РФ № 42 и Российского авиационно-космического агентства № 51 от 31.03.2002 г. «Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации».

с выдачей Свидетельств о государственной регистрации или в реестре гражданских воздушных судов иностранного государства при условии заключения соглашения о поддержании летной годности между Россией и государством регистрации. Правила госрегистрации и государственного учета воздушных судов устанавливаются уполномоченным государственным органом (Министерством транспорта РФ). В статье 19 Чикагской Конвенции 1944 года указано, что надлежащая регистрация воздушного судна служит фундаментальной основой международных авиационных перевозок и полеты незарегистрированных (неучтенных) воздушных судов не допускаются. На основе данной нормы Чикагской Конвенции в Федеральном законе от 8.01.1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» дан открытый перечень авиационной техники, подлежащей регистрации. В соответствии с законом № 10-ФЗ, к **объектам регистрации** отнесены: летательные аппараты, их бортовое оборудование и агрегаты, двигатели, авиационное вооружение, авиационные средства спасания, тренажеры, наземные средства управления воздушным движением, навигации, посадки и связи, а также средства наземного обслуживания летательных аппаратов.

Государство регистрации каждого воздушного судна, внесенного в государственный реестр, берет на себя обязательства по обеспечению безопасной эксплуатации этого воздушного судна. Ни одно воздушное судно не может иметь действительной регистрации более чем в одном государстве, но возможна перемена регистрации от одного государства к другому. В соответствии с пунктом 4 ст. 33 ВК РФ, воздушные суда, зарегистрированные или учтенные в установленном порядке в РФ, приобретает национальную принадлежность Российской Федерации.

Кроме перечисленных выше, государственной регистрации и государственному учету, в соответствии с ст. 33 ВК РФ «Государственная регистрация и государственный учет воздушных судов» подлежат и беспилотные воздушные суда, если их максимальный взлетный вес превышает 30 килограммов. В отношении беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма, до 30 килограммов, ввезенных в Россию из-за рубежа, а равно, отечественного производства, регистрация необязательна, однако в соответствии с подпунктом 3.2 ст. 33 ВК РФ, они **подлежат учету** в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с **ст. 21 ВК РФ** «Гражданская авиация», гражданская авиация разделена на две разновидности:

- гражданская авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики,
- гражданская авиация общего назначения, которая не используется для коммерческих воздушных перевозок или выполнения авиационных работ.

К сожалению, в отличие от коммерческой гражданской авиации, правовой режим авиации общего назначения нормативно обеспечен недостаточно и получить представление о ее назначении можно лишь на уровне комментариев

законодательства. Как отмечает А.И. Травников¹, в международной практике **авиация общего назначения** (далее – АОН), как правило, подразделяется на корпоративную, деловую и любительскую. К **корпоративной АОН** относится авиация, входящая в состав объединения коммерческих организаций в качестве структурного подразделения и осуществляющая деятельность исключительно в интересах этого объединения (корпорации). К **деловой АОН** относится авиация, в которой арендованные (без экипажа) или собственные воздушные суда используются в интересах конкретного юридического лица, и эта деятельность финансируется указанным лицом на постоянной основе. Экипажи воздушных судов деловой авиации формируются из работников (служащих) этого юридического лица, имеющих сертификаты (свидетельства) пилотов. К **любительской АОН** относится авиация, используемая физическими лицами исключительно в личных целях. Такая классификация, как представляется, необходима для установления государством дифференцированных требований к указанным видам авиации общего назначения.

Воздушные суда АОН подлежат государственной регистрации и учету на общих основаниях, однако для сверхлегких гражданских воздушных судов приказом Минтранса РФ № 287² установлен специальный, упрощенный порядок государственной регистрации. В соответствии с данным документом, **сверхлегкие воздушные суда** подлежат государственной регистрации в ФАВТ с выдачей Свидетельства о государственной регистрации сверхлегкого гражданского воздушного судна АОН. При этом метеорологические шары-пилоты, неуправляемые аэростаты, а также сверхлегкие воздушные суда с массой конструкции 115 кг и менее (без учета веса авиационных средств спасания), государственной регистрации не подлежат.

База данных о зарегистрированных сверхлегких воздушных судах ведется на электронном и бумажном носителях и должна содержать следующие данные:

- государственный и регистрационный опознавательные знаки воздушного судна;
- тип (наименование) сверхлегкого воздушного судна (при наличии);
- сведения о собственнике сверхлегкого воздушного судна;
- номер свидетельства о регистрации;
- дата выдачи свидетельства о регистрации, замены свидетельства о регистрации (выдачи дубликата), снятия с государственной регистрации сверхлегкого воздушного судна.

Для государственной регистрации сверхлегкого воздушного судна заявитель представляет в орган регистрации заявление в произвольной форме, а также, другие необходимые документы, в соответствии с перечнем, указанным в

¹ Комментарий к Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ / под ред. А.И. Травникова. 2007.

² Порядок государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения : приказ Минтранса РФ от 18.11.2011 г. № 287 // СПС «КонсультантПлюс».

разделе «II» приказа Минтранса РФ №287. Прекращение государственной регистрации сверхлегкого воздушного судна происходит в следующих случаях:

- списание сверхлегкого воздушного судна или снятие его с эксплуатации;
- продажа сверхлегкого воздушного судна или переход на иных законных основаниях права собственности на него иностранному государству, а также иностранному гражданину, лицу без гражданства или иностранному юридическому лицу при условии вывоза сверхлегкого воздушного судна за пределы территории Российской Федерации;
- нарушение требований к государственной регистрации гражданского воздушного судна.

В соответствии с нормами **ст. 35 ВК РФ**, к гражданским воздушным судам предъявляются требования наличия у них летной годности и необходимые требования в области охраны окружающей среды от воздействия на природу деятельности в области авиации. Под **летной годностью** гражданского воздушного судна понимается состояние гражданского воздушного судна, при котором оно соответствует типовой конструкции и способно обеспечивать его безопасную эксплуатацию. Требования к состоянию летной годности распространяются также на авиационные двигатели и воздушные винты самолетов и вертолетов гражданской авиации. В пункте 2 ст. 35 ВК РФ указано, что требования к летной годности гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и требования в области охраны окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации, определяются Федеральными авиационными правилами и обязательны для соблюдения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также юридическими лицами и физическими лицами, участвующими в разработке, испытаниях, серийном производстве, приемке и эксплуатации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов.

В советский период деятельности гражданской авиации, в статье 17 «Допуск гражданского воздушного судна к эксплуатации» Воздушного кодекса СССР, также указывалось, что гражданское судно может быть допущено к эксплуатации лишь после того, как будет установлено, что оно соответствует нормам летной годности. В соответствии с этим:

- Воздушное судно новой конструкции (нового типа) должно пройти заводские, государственные и эксплуатационные испытания и получить от Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР сертификат летной годности, если по результатам указанных испытаний будет установлено, что данный тип воздушного судна соответствует нормам летной годности гражданских воздушных судов, действующим в СССР.

- Каждое воздушное судно принятой конструкции проходит в установленном порядке необходимые испытания и проверки, на основании которых выдается удостоверение о годности воздушного судна к полетам. Без такого удостоверения воздушное судно не может быть допущено к эксплуатации.

● В случае изменения конструкции воздушного судна, при котором не требуется получения нового сертификата летной годности, а также после ремонта или по истечении установленного периода серийного производства либо эксплуатации судно подлежит новому испытанию в установленном порядке.

Поддержание каждого воздушного судна в процессе эксплуатации в состоянии, отвечающем требованиям норм летной годности, возлагалось, в соответствии с Воздушным кодексом СССР, на министерства, государственные комитеты, ведомства, предприятия, учреждения и организации, осуществляющие эксплуатацию воздушного судна.

Первые нормы летной годности гражданских самолетов начали действовать в СССР с 1967 года. Затем, по мере совершенствования авиационной техники, накопления опыта летно-технической эксплуатации, повышения требований к уровню безопасности полетов, возникла необходимость в незамедлительном принятии более совершенных документов. В частности, были приняты Нормы летной годности самолетов (НЛГС) I (1972 г.), НЛГС II (1974 г.), НЛГС III (1984 г.), Единые нормы летной годности самолетов (ЕНЛГС) – 1985 года.

В настоящее время, Нормы летной годности различных образцов авиационной техники гражданской авиации (гражданского назначения) устанавливаются **Авиационными правилами**. В отношении легких самолетов действует документ Межгосударственного авиационного комитета, **Авиационные правила часть 23¹** (АП-23).

В соответствии со своим назначением АП-23 содержит требования к летной годности для выдачи **Сертификатов типа, Одобрений главных изменений и Дополнительных сертификатов типа** на самолеты нормальной, многоцелевой, акробатической категорий и на самолеты переходной категории.

К нормальной категории относятся самолеты с количеством посадочных мест, исключая места пилотов, не более 9, с максимальным сертифицированным взлетным весом не более 5700 килограммов и предназначенные для неакробатического применения. К многоцелевой категории относятся самолеты с количеством посадочных мест, исключая места пилотов, не более 9, с максимальным сертифицированным взлетным весом не более 5700 килограммов и предназначенные для ограниченного акробатического применения. Самолеты, сертифицированные по многоцелевой категории, могут использоваться для всех видов применения и для ограниченного акробатического применения.

В разделе АП-23 «Общие требования к летной годности самолета при отказах функциональных систем (самолетные системы, оборудование, силовые установки)», формализована и разъяснена терминология, относящаяся к общим требованиям к летной годности самолета при возможных отказах функциональных систем. В то же время, требования данного раздела не отменяют и не заменяют собой конкретные требования к отказобезопасности отдельных функциональных систем и оборудования, изложенные в других разделах АП-

¹ Нормы летной годности гражданских легких самолетов: авиационные правила (АП-23), включая поправки с 23-1 по 23-5 к изданию АП-23 1993 года // СПС «КонсультантПлюс».

23. В документе подробно охарактеризованы вероятностные характеристики возникновения особых ситуаций, а также приемлемые методы расчета вероятностей возможных видов отказов функциональных систем, и оценки влияния этих отказов на безопасность полета. Отмечено, что в случае если отказное состояние (функциональный отказ, вид отказа системы) приводит к усложнению условий полета, Руководство по летной эксплуатации (РЛЭ) должно содержать указания экипажу по продолжению полета, методам эксплуатации систем и парированию неисправностей в полете. Если при этом отказное состояние (вид отказа системы) влияет на пилотирование, то рекомендации РЛЭ должны быть проверены летными испытаниями или испытаниями на пилотажном стенде.

Содержание Правил АП-23 подробно излагает методику и процедуры определения летных и пилотажных характеристик исследуемых летательных аппаратов, относящихся к данному классу самолетов. На основе Правил определяются параметры устойчивости, маневренности и управляемости в различных режимах полета. Изучаются характеристики и надежность системы управления самолетом и двигателем (силовой установкой), обоснованность компоновки кабин для размещения экипажа, пассажиров и грузов. Определяются характеристики пожаробезопасности самолета и эффективность его пожарной защиты. В испытательных полетах на основе АП-23 определяются пределы установленных эксплуатационных ограничений, и отрабатывается содержание Регламента летной эксплуатации, в котором излагаются рекомендации при возникновении особых случаев в полете. Определяется также долговечность элементов конструкции самолета в зависимости от длительности и условий эксплуатации. Кроме того, в ходе исследований отрабатываются Инструкции по эксплуатации самолета в целом, силовой установки и отдельных систем, а также, требования и рекомендации для поддержания характеристик летной годности воздушного судна на весь период его эксплуатации. По своей сути определение норм летной годности представляют собой углубленные **сертификационные испытания** серийно выпускаемой авиационной техники, так как проводимые в ходе испытаний мероприятия направлены на повышение качества и безопасности продукции. Получение на определенный тип авиационной техники **сертификата типа** вполне отвечает задачам, на решение которых нацелен Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹.

Применительно к определению норм летной годности винтокрылых аппаратов нормальной категории, действуют **Авиационные правила, часть 27** «Нормы летной годности винтокрылых аппаратов нормальной категории» (АП-27), включая поправку 27-1 к изданию АП-27 2000 года. Кроме того, в отношении других летательных аппаратов и наиболее значимых их элементов действуют: **Авиационные правила, часть 33** «Нормы летной годности двигателей воздушных судов» (АП-33), включая поправки 33-1 и 33-2 к изданию АП-33 1994 года; **Авиационные правила, часть 29** «Нормы летной годности винтокрылых аппаратов транспортной категории» (АП-29), включая поправки 29-1 и

¹ О техническом регулировании : федер. закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

29-2 к изданию АП-29 1995 года; **Авиационные правила, часть 35** «Нормы летной годности воздушных винтов» (АП-35), включая поправку 35-1 к изданию АП-35 1994 года.

Прямое отношение к определению летной годности различных видов воздушных судов гражданской авиации, включая авиацию общего назначения, имеют также такие документы, как **АП-31** (Нормы летной годности пилотируемых свободных аэростатов, 2003г); **АП-ОЛС** (Нормы летной годности очень легких самолетов, 2006г); **АП-ВД** (Нормы летной годности вспомогательных двигателей воздушных судов, 2004г)¹; **АП-36** (Сертификация воздушных судов по шуму на местности, 2002г); **АП-39** (Директивы летной годности, 1994 г.).

В соответствии с пунктом 3 **статьи 37 ВК РФ**, «Сертификация гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов, беспилотных авиационных систем и (или) их элементов», гражданское воздушное судно, авиадвигатель и воздушный винт, беспилотная авиационная система и (или) ее элемент, конструкция которых **признана в качестве типовой**, в процессе серийного производства проходят в установленном порядке испытания и проверки, завершающиеся выдачей гражданскому воздушному судну **сертификата летной годности**. Качество и безопасность беспилотных авиационных систем или их элементов, авиадвигателей и воздушных винтов – удостоверяется эквивалентным сертификату летной годности документом. Указанные документы удостоверяют, что конструкции и характеристики гражданского воздушного судна, беспилотной авиационной системы и ее элементов, авиадвигателя и воздушного винта соответствуют их типовым конструкциям, а их изготовление – установленным требованиям.

Обеспечение соответствия требованиям к летной годности и к охране окружающей среды типовой конструкции гражданского воздушного судна, авиадвигателя или воздушного винта либо изменения их типовых конструкций, **возлагается на Разработчика** воздушного судна, авиадвигателя или воздушного винта, либо разработчика изменения их типовых конструкций. Обеспечение соответствия каждого серийно производимого гражданского воздушного судна, авиадвигателя или воздушного винта типовой конструкции, возлагается на его Изготовителя.

Гражданские воздушные суда, авиадвигатели или воздушные винты, беспилотные авиационные системы и (или) их элементы, включающие в себя беспилотные гражданские воздушные суда с максимальной взлетной массой более 30 килограммов, произведенные в иностранном государстве и поступающие в РФ для эксплуатации, также проходят сертификацию в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил.

Кроме решения задач определения летной годности типа серийно производимой авиационной техники, в ряде случаев возникает необходимость сертификации **единичного экземпляра воздушного судна**. В соответствии с при-

¹ Данный документ, однако, не прошел регистрацию в органах юстиции и не может быть применим.

казом Минтранса РФ №132 (ФАП-132)¹, экземпляр гражданского воздушного судна допускается к эксплуатации только при наличии сертификата летной годности. В соответствии с пунктом 2 ФАП-132, **сертификатом летной годности** (далее – СЛГ) является документ, выдаваемый уполномоченным органом в области гражданской авиации или его территориальным органом для подтверждения соответствия летной годности экземпляра воздушного судна, установленным требованиям.

Настоящие Правила (ФАП-132) распространяются на экземпляры воздушного судна, уже имеющие **сертификат типа** (или аттестат о годности к эксплуатации) и подлежащие регистрации или зарегистрированные в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ. Правила содержат технические требования к летной годности экземпляра воздушного судна и процедуры, обеспечивающие сертификацию и оформление СЛГ. При этом Правила не отменяют действие документов, допускающих экземпляры воздушных судов к полетам в гражданской авиации и выданных до даты введения в действие настоящих Правил. Однако после окончания действия ранее выданного документа держатель документа вновь проходит процедуры, установленные настоящими Правилами.

Сертификат летной годности выдается (или продлевается) на период действующих сроков службы (ресурсов) единичного экземпляра воздушного судна, но **не более чем на два года**. Продление СЛГ производится в порядке первоначального получения сертификата летной годности в соответствии с настоящими Правилами.

В ходе эксплуатации воздушного судна заявителем обеспечивается поддержание летной годности экземпляра воздушного судна посредством следующих мероприятий:

- технического обслуживания и ремонта экземпляра воздушного судна в соответствии с эксплуатационной документацией, учета и устранения отказов, неисправностей и повреждений, возникающих при эксплуатации данного экземпляра;
- своевременного выполнения требований нормативных документов, касающихся поддержания летной годности.

В пределах срока действия СЛГ для экземпляра воздушного судна, решением уполномоченного органа в области гражданской авиации или его территориального органа, действие сертификата может приостанавливаться и возобновляться. Общие технические требования к летной годности экземпляра воздушного судна должны соответствовать определенным требованиям, изложенным в Приложении № 1 ФАП-132. В соответствии с п. 4 ст. 8 ВК РФ, сертификация экземпляра воздушного судна осуществляется на возмездной основе.

Целый ряд особенностей имеется при допуске к полетам единичного экземпляра воздушного судна авиации общего назначения (АОН). В соответствии

¹ Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации : приказ Минтранса РФ от 16.05.2003 г. № 132 // СПС «КонсультантПлюс».

с положениями Федеральных авиационных правил ФАП-118¹, **единичный экземпляр воздушного судна АОН**, не имеющий и не имевший сертификата типа, не производимый ранее и в настоящее время серийно, изготовленный в количестве 1–3 экземпляров (далее – ЕЭВС), допускается к эксплуатации только при наличии **сертификата летной годности**. Программа проведения работ по оценке соответствия ЕЭВС установленным требованиям, разрабатывается центром по сертификации на основе требований к летной годности ЕЭВС и утверждается органом по сертификации. Программа должна включать:

- проверку конструкторской и эксплуатационной документации;
- проведение детального осмотра конструкции, узлов, агрегатов, систем и оборудования (включая применение инструментального контроля);
- проведение наземных и летных испытаний.

Сертификат летной годности ЕЭВС вступает в силу с даты регистрации в Государственном реестре Системы сертификации гражданской авиации. Допуск к эксплуатации ЕЭВС осуществляется после его регистрации в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ. Сертификат летной годности ЕЭВС **действует в течение года**. Продление сертификата летной годности ЕЭВС производится в порядке первоначального получения сертификата летной годности ЕЭВС в соответствии с Положениями ФАП-118. По своему содержанию, положения ФАП-118 достаточно близки к структуре ФАП-132, устанавливающих процедуры и этапы сертификационных испытаний обычных, серийно выпускаемых гражданских воздушных судов. В то же время, объем необходимых испытаний для воздушных судов АОН (включая аэростатические воздушные суда АОН), является существенно меньшим.

В соответствии со **статьей 36 ВК РФ** «Допуск к эксплуатации гражданских воздушных судов и государственных воздушных судов», гражданские воздушные суда, за исключением сверхлегких пилотируемых гражданских судов с массой конструкции 115 килограмм и менее, а также, беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой 30 килограмм и менее, допускаются к эксплуатации при наличии **сертификата летной годности (СЛГ)**. Данный сертификат оформляется на основании **сертификата типа**, аттестата годности к эксплуатации либо иного документа, об утверждении **типовой конструкции** гражданского воздушного судна, выданного до 1 января 1967 года, или акта оценки воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности и к охране окружающей среды. Использование гражданского воздушного судна, имеющего сертификат летной годности, выданный на основании указанного акта оценки, для осуществления коммерческих воздушных перевозок не допускается.

Сертификат летной годности выдается уполномоченным органом в области гражданской авиации государства, в котором зарегистрировано воздушное судно, кроме случаев, предусмотренных **статьей 83 bis** Конвенции о междуна-

¹ Положение о порядке допуска к эксплуатации единичных экземпляров воздушных судов авиации общего назначения : приказ Минтранса РФ от 17.04.2003 г. № 118 // СПС «КонсультантПлюс».

родной гражданской авиации. Форма СЛГ, выдаваемого на воздушное судно, и порядок его оформления устанавливаются Федеральными авиационными правилами. Подводя предварительные итоги, следует отметить, что сложившаяся система сертификации воздушных судов и иных объектов, подлежащих обязательной сертификации, до настоящего времени не может считаться завешенной.

По нашему мнению, с учетом статистических данных о происходящих в гражданской авиации авариях и катастрофах, следовало бы дополнительно включить в состав обязательных объектов сертификации еще и такой агрегат, как **главный редуктор вертолета**. Нет сомнений, что с точки зрения обеспечения безопасности полетов повышенные требования к надежности данного элемента конструкции вертолета, были бы вполне оправданы.

Обязательная сертификация необходима и в отношении **пилотажных тренажеров**. Уместно заметить, что задача разработки Федеральных авиационных правил, устанавливающих процедуру сертификации этих объектов, была поставлена в распоряжении¹ Минтранса РФ еще в 2002 году, однако эти Правила до сих пор остаются на уровне проекта.

В настоящее время нормативная база сертификации воздушных судов в отношении оформления сертификатов типа, является неполной, так как **Авиационные правила АП-21** (1998 года) «Процедуры сертификации авиационной техники», устанавливающие правила **сертификации типа** авиационной техники, правила **сертификации производства** воздушных судов, авиадвигателей и воздушных винтов, правила **оформления сертификатов** летной годности, не могут использоваться, так как в 1999 году Правила АП-21 не прошли регистрацию в Министерстве юстиции РФ. Однако на основе данных Авиационных правил в 2003 году были приняты ФАП-132 («Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации»).

Отсутствие надлежащей нормативной основы для сертификации типа воздушных судов создает, кроме всего прочего, и затруднения при выполнении модернизации воздушных судов в ходе их эксплуатации. Сложившаяся ситуация такова, что сегодня нет должной ясности, что представляют собой права Конструкторских бюро, создавших летательный аппарат определенного типа. По факту, как отмечает Д.Н. Маркин², эти, не вполне статусно определенные права, существенно ограничивают возможности использовать изделие авиационной техники в различных условиях и на различных территориях. Кроме того, только держатель сертификата типа воздушного судна может давать разрешение на осуществление изменений его конструкции. Однако данные **полномочия (права) Разработчика** (Конструкторского бюро) создавшего определенный тип самолета или вертолета, не могут быть идентифицированы сегодня на

¹ Об утверждении номенклатуры объектов, подлежащих обязательной сертификации в гражданской авиации Российской Федерации : распоряжение Минтранса РФ от 24.06.2002 г. № НА-217р // СПС «КонсультантПлюс».

² Маркин Д.Н. Типовая конструкция воздушного судна. Обоснованно ли предоставление безвременной монополии разработчику авиационной техники? // Транспортное право. 2014. № 1. С. 17–21.

основе части 4-й ГК РФ, регулирующей отношения в сфере интеллектуальной собственности.

Действительно, на образцы авиационной техники, созданные 30–40 лет тому назад, не оформлялись патенты на использованные в их конструкции изобретения, промышленные образцы и полезные модели (по причине отсутствия в СССР патентного законодательства). То есть, на использованные технические решения у Разработчика авиатехники **не возникало исключительных прав**. А именно наличие исключительных прав на охраняемые технические решения дает основания утверждать, что Разработчик имеет на свой интеллектуальный продукт **имущественные права** (права на охраняемые результаты интеллектуальной деятельности). То же самое касается и такой категории абсолютных прав, как **личные неимущественные права**. Следует также понимать, что если на создаваемые после 1992 года образцы авиационной техники **оформлялись патенты**, то возникающие по данному основанию исключительные права патентообладателей на принадлежащие им охраняемые **технические решения**, по-прежнему не могут быть отождествлены с правами Разработчика авиационной техники, так как это различные по своей сущности виды прав. Что касается авторских прав, которые могут возникать на созданное и используемое в системах летательных аппаратов программное обеспечение, то данный объект авторского права также не может быть связан с правами Разработчиков, так эти права по своей сущности близки к патентным правам, но не к правам Разработчика.

Однако нет оснований относить к объектам исключительных прав права создателей конструкторской, технологической, эксплуатационной и ремонтной документации. В соответствии с пунктом 5 **статьи 1258 ГК РФ** «Объекты авторских прав», не могут быть отнесены к объектам авторских прав «решения технических, организационных или иных задач», а также, концепции и методы. По этой причине накопленная Разработчиком техническая документация по типу созданного летательного аппарата, включая описания его систем, особенностей управления, иная информация, определяющая критерии его летной годности, не может быть отнесена к объектам авторских прав.

В то же время, необходимость осуществления контроля Разработчиком изделий авиационной техники на всех этапах ее эксплуатации не вызывают сомнения, причем обязательность такого контроля не зависит от года введения в эксплуатацию конкретного летательного аппарата. Это обусловлено необходимостью обязательного **сопровождения в эксплуатации** серийно выпускаемых самолетов, вертолетов, авиадвигателей и воздушных винтов. Сопровождение в эксплуатации предусматривает постоянный анализ причин происшедших авиационных происшествий и инцидентов, причин массовых или опасных отказов, для предотвращения которых Разработчик обязан планировать и осуществлять мероприятия по повышению надежности данного типа авиатехники, разрабатывать свои рекомендации эксплуатантам, непрерывно совершенствовать содержание Регламентов летной и технической эксплуатации.

Следует заметить, что сегодня, в условиях бурного развития технического прогресса и неуклонного роста количества техногенных катастроф, ситуация, когда в нашей стране почти 20 лет не могут принять Авиационные правила, регулирующие вопросы сертификации типа воздушного судна, представляется ненормальной. При этом создается впечатление, что участвовавшие в последние годы решительные заявления в средствах массовой информации различного рода специалистов и государственных чиновников о необходимости дальнейшего развития производства в России современной, конкурентоспособной авиационной техники, совершенно не отражают понимания этими людьми проблем в данной сфере машиностроения.

По нашему мнению, дело не только в отсутствии законченной и сбалансированной нормативной базы для сертификации продукции российского авиапрома по перечню объектов обязательной сертификации (указанному в Распоряжении Минтранса РФ №НА-217р 2002 года). Для создания гарантий надлежащего уровня безопасности полетов гражданской авиации (а также и государственной), необходимо обеспечить и поддерживать неразрывную связь между Разработчиками авиатехники (Конструкторскими бюро) и эксплуатантами. Для этого, кстати, нет необходимости изобретать что-то новое, достаточно вернуться к опыту межведомственного взаимодействия между Минавиапромом СССР, Министерством гражданской авиации СССР и Министерством обороны СССР. Начиная с 70-х годов прошлого века, на межведомственном уровне безопасность полетов в значительной степени обеспечивалась **авторским надзором Разработчиков** за эксплуатируемой авиационной техникой. Именно с помощью авторского надзора Разработчики, при отсутствии возможности охранять свои достижения на основе норм авторского и патентного права, все же могли поддерживать надлежащее состояние сложных наукоемких объектов (в том числе, летательных аппаратов).

Для обеспечения этой деятельности в сфере гражданской авиации были приняты ряд документов, в том числе, ГОСТ В15.305-85 «Авторский надзор в процессе производства изделий авиатехники» и ГОСТ В15.704-83 «Авторский надзор в процессе эксплуатации изделий авиатехники». В соответствии с положениями данных ГОСТ, Разработчики и эксплуатирующие организации (нынешние **эксплуатанты**), были обязаны заключать договоры (соглашения) о периодическом контроле качества авиатехники в эксплуатации. Основными элементами авторского надзора являлся контроль соответствия Регламентов летной и технической эксплуатации (РЛЭ и РТЭ) их эталонным образцам (которые обязан вести Разработчик), и фактическое выполнение их положений эксплуатирующими организациями. А также, планировались и выполнялись мероприятия по устранению причин опасных отказов авиатехники на основе анализа статистики авиапроисшествий и инцидентов. При этом большое значение уделялось и контролю соответствия используемых в эксплуатации материалов, аппаратуры, приспособлений для обслуживания авиатехники, требованиям эксплуатационно-ремонтной документации. Кроме того, важнейшим элементом авторского надзора был анализ практики эксплуатации типа авиатехники летными

экипажами и своевременное доведение случаев их ошибочных действий до эксплуатирующих организаций.

Сегодня, к сожалению, все это основательно позабыто. Более того, в действующих документах Правительства и Минтранса РФ вообще невозможно обнаружить словосочетание «авторский надзор» применительно к воздушным судам гражданской авиации. То же самое можно сказать и о новых ГОСТах (стандартах) которые должны бы, в соответствии с требованиями Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании», быть осовременены и заново приняты в виде **технических регламентов**. Притом, что правовые основания для проведения контроля и анализа состояния эксплуатируемой авиационной техники заложены в нормах Воздушного кодекса РФ. Так, в пункте 3 **ст. 24.1 ВК РФ** «Обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов», указано на обязанность уполномоченного органа в области гражданской авиации (ФАВТ) осуществлять сбор и анализ данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранение этих данных и обмен ими в соответствии с международными стандартами ИКАО. Далее, в пункте 9 **ст. 37.1 ВК РФ** «Эксплуатация гражданского воздушного судна» установлена обязанность эксплуатантов предоставлять информацию о техническом состоянии гражданских воздушных судов, авиадвигателей и воздушных винтов, об особенностях их эксплуатации в уполномоченный орган, на который возложены организация и проведение обязательной сертификации гражданских воздушных судов и их систем, а также их **Разработчику**.

В не действующем ныне Воздушном кодексе СССР эти мероприятия также были нормативно обеспечены, прежде всего, в ст. 17 Кодекса, «Допуск гражданского воздушного судна к эксплуатации». Причем, процедуры авторского надзора планировались и проводились не только российскими, но и зарубежными Разработчиками авиатехники в отношении своих самолетов и вертолетов, используемых Аэрофлотом или иными ведомствами. Так, например, в 70-е и 80-е годы в Аэрофлоте, в летных училищах и учебных центрах ДОСААФ СССР, эксплуатировались тысячи самолетов типа Л-29, Л-39, Л-410 и их пилотажные тренажеры, в отношении которых чехословацкое Производственное объединение «Руды летов» регулярно осуществляло проверки и планировало мероприятия авторского надзора.

Нет сомнений, что создавшие образцы авиатехники Конструкторские бюро (Разработчики) и сегодня, вполне могли бы наладить работу с российскими эксплуатантами, однако все упирается, как представляется, в проблему финансирования. На словах все ратуют за повышение безопасности полетов, а на деле во главу угла ставится лозунг: «прибыль – прежде всего».

Что касается проблемы монопольных и не ограниченных временем полномочий Конструкторских бюро (Разработчиков), которой коснулся в своей статье Д.Н. Маркин, то его опасения представляются сильно преувеличенными. Если уйти от технических аспектов эксплуатации авиатехники и перейти в сферу ее юридического обеспечения, то обнаружится довольно интересная карти-

на. Дело в том, что неопределенность с правовой сущностью прав на созданный Разработчиком результат интеллектуальной деятельности, практически полностью, по нашему мнению, исключает возможность создания правовых механизмов, позволяющих обеспечить этому результату, хоть какую-то охрану.

Если выбрать в качестве примера очень недорогой в производстве и хорошо всем известный самолет АН-2, то его эксплуатация в последние 70 лет (с момента начала серийного производства) наглядно показывает, вполне реальные возможности использования авиатехники и практически без связи с Разработчиком. Данный тип самолета был спроектирован в 1946 году в Новосибирске, в организации СибНИА (при авиазаводе им. Чкалова), и некоторое количество АН-2 было затем, там произведено серийно. Затем самолет серийно выпускали в Киеве, рядом с Разработчиком (Конструкторским бюро им. О.К. Антонова). Однако в 1999 году вся документация по АН-2 вместе со статусом Разработчика были переданы, решением Правительства СССР, в Польскую народную республику (ныне Республика Польша). Причем в Польше было произведено примерно 2/3 из 18 тысяч всех АН-2, выпущенных до 2007 года в СССР, Польше и Китае. А на сегодняшний день Разработчиком АН-2 считается испанская фирма «Airbus Militari», которая непонятно зачем и за какую сумму приобрела себе права Разработчика. И где, скорее всего, даже не удосужились перевести с русского языка (а может быть, с польского), на испанский, конструкторскую документацию по данному самолету.

Поэтому, этот очень удачный тип самолета, который может эксплуатироваться не только с грунта, но с акваторий водоемов и с неподготовленных заснеженных посадочных площадок, решили в 2009 году модернизировать. В ходе модернизации СибНИА (г. Новосибирск) без особых колебаний, согласовав свое решение с Минтрансом РФ и Минпромторгом, провел на АН-2 **ремоторизацию**, заменив на турбореактивный, его прежний бензиновый двигатель. Проведенная модернизация значительно улучшила практически все летно-технические и эксплуатационные характеристики прототипа. Получившийся при этом самолет был назван ТВС-2МС. Причем новое название было продиктовано не пожеланиями «Airbus Militari», а тем обстоятельством, что обозначение «АН» зарегистрировано на украинское Конструкторское бюро им. О.К. Антонова, в качестве имеющего международную правовую охрану товарного знака. В настоящее время авиационный завод в г. Улан-Удэ получил государственный заказ¹ на изготовление до 2025 года более 200 самолетов ТВС-2ДТС для последующей их эксплуатации на авиалиниях Саха (Якутии).

Надо отметить, однако, что имеющие место случаи бесконтрольного (со стороны Разработчиков) использования российской авиатехники воспринимаются Конструкторскими бюро довольно болезненно. На этот счет есть информация, по меньшей мере, о 3–4 российских Конструкторских бюро, права которых, были в той или иной степени нарушены. Так, еще в советское время на китайских авиазаводах, без разрешения и ведома ОКБ им. А.И. Микояна, было

¹ По материалам сайта Avia.ru: Якутия подписала соглашение по обновлению парка малой авиации.

налажено производство советского легкого истребителя типа МИГ-21, который был, подвергнут при этом серьезной модификации. Однако каких-либо претензий к КНР, не предъявляли (по политическим соображениям).

Несколько лет тому назад, в Грузии, без уведомления Разработчика (ОКБ им. П.О. Сухого), на авиазаводе в г. Тбилиси был модернизирован штурмовик Су-25. Предполагалось, что на прототипе будет заменена большая часть бортового оборудования, а также авиадвигатель и катапультное кресло в интересах поставщиков Германии, Италии, Франции, Израиля и других стран. Новым названием самолета должно было стать обозначение Су-31¹. Исполнявший в то время обязанности Генерального конструктора ОКБ М. Погосян, комментируя действия грузинских авиастроителей, заявил, что ОКБ им. П.О. Сухого намерено «отозвать» наименование данного самолета (Су-25 грузинского изготовления). Применить какие-то иные, более реальные способы воздействия, не представлялось возможным, так как этих способов нет. И это действительно так, потому что изготовленная или модернизированная без разрешения Разработчика авиатехника, не может быть признана фальсификатом или контрафактом (на основе пункта 4 статьи 1252 ГК РФ «Защита исключительного права»).

Однако еще более худшая ситуация сложилась в отношении многих сотен единиц советской авиационной техники, переданных в 70-е и 80-е годы прошлого века в пользование, в десятки развивающихся стран Азии и Африки. Сегодня большая часть этого авиапарка уже превратилась в металлолом, однако немало авиатехники (в основном, вертолетов разработки ОКБ им. М.Л. Миля), до сих пор поддерживается в летном состоянии. При этом многие самолеты и вертолеты по несколько раз меняли собственников, и даже страну фактического пребывания. Эксплуатация большей части из них осуществляется вообще без связи с Разработчиком и заводами-изготовителями. Зачастую даже отследить нахождение этой техники, в условиях длительной политической нестабильности в странах Африки и Юго-Восточной Азии, просто невозможно. Эту авиатехнику много лет используют в вооруженных конфликтах не только признанные на уровне ООН страны, но и многочисленные повстанческие движения, этнические и сепаратистские группировки. Самолеты и вертолеты эксплуатируются преимущественно в полевых условиях, причем, «по состоянию», в худшем смысле этого слова, то есть, без плановых ремонтов, без регламентных работ, без учета ресурсов, без использования необходимой аппаратуры и соблюдения элементарных требований РЛЭ и РТЭ. На них фактически проводят только неотложные замены отказавших агрегатов, добывая эти, обычно не первой свежести запчасти, через посредников в самых разных странах мира.

По всем перечисленным выше причинам, такого рода использование авиатехники сопровождается не только боевыми потерями, но и большим количеством аварий и катастроф из-за ошибок экипажей и обслуживающего персонала, а также, отказов и неисправностей, происходящих в связи с несоблюдением правил эксплуатации. Все это, наносит серьезный репутационный вред продукции российских Разработчиков и авиазаводов, которые пытаются в послед-

¹ По материалам сайта <https://topwar.ru/80316-gruziya-sobiraetsya-pro>.

ние годы экспортировать свою продукцию и закрепиться на международных рынках авиационной техники и запчастей. На этих рынках идет жесткая конкурентная борьба с производителями авиатехники других стран, которые умело используют любую информацию о происходящих авариях с нашими самолетами и вертолетами для дискредитации продукции российского авиапрома.

Представляется очевидным, что в сложившихся реалиях, едва ли можно предложить хоть что-то, для радикального изменения ситуации в лучшую сторону. Скорее всего, в ближайшей перспективе следует заниматься не только повышением качества создаваемых в ОКБ новых, конкурентоспособных на мировом уровне летательных аппаратов, но и последовательной рутинной работой по совершенствованию действующей нормативной базы и разработкой системы взаимных обязательств, при заключении договоров при экспорте авиатехники в другие страны. Следует понимать, что обозначенные выше затруднения создают сегодня проблемы не только для развития российской гражданской авиации, но и для эффективного коммерческого использования воздушных судов для перевозок пассажиров и грузов.

Необходимо признать, что в условиях продолжающейся глобализации экономики, развития международной технологической кооперации и опережающего развития сферы мировой гражданской авиации, в России должна быть продолжена работа по созданию продуманной и сбалансированной системы правового регулирования, охватывающей все вопросы деятельности российских авиакомпаний и обеспечивающих их деятельность авиапредприятий авиационной инфраструктуры. В то же время в условиях непрерывного ухудшения отношений между Россией и некоторыми развитыми странами мира, едва ли можно ожидать, что защищенность прав российских Разработчиков будет в ближайшей перспективе улучшаться.

Можно сделать вывод, что на сегодняшний день количество разработанных в России **Авиационных правил** и принятых в соответствии с ними **Федеральных авиационных правил**, определяющих процедуры сертификации, регистрации и учета различных видов объектов гражданской авиационной техники (в соответствии с требованиями документов ИКАО) является недостаточным, и активная работа по созданию новых нормативно-правовых актов в данной сфере, должна быть продолжена.

1.3. Правовое регулирование процедур подготовки и выполнения полетов гражданских воздушных судов

В соответствии с **статьей 68 ВК РФ** («Подготовка к полету воздушного судна и его экипажа, выполнение полета воздушного судна»), полету воздушного судна должна предшествовать подготовка воздушного судна и его экипажа. Порядок подготовки к полету воздушного судна и экипажа, порядок осуществления контроля за их готовностью и порядок выполнения полета устанавливаются Федеральными авиационными правилами. Одним из основных руко-

водящих документов, регламентирующих подготовку к полетам воздушного судна и его экипажа, являются Федеральные авиационные правила (далее – Правила) ФАП-128¹.

Правила обязательны для выполнения их эксплуатантами и владельцами воздушных судов, зарегистрированных в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ. А также, воздушных судов, зарегистрированных в иностранных государствах и включенных в сертификат (свидетельство) эксплуатанта, выданный в России, а также иными физическими и юридическими лицами, осуществляющими организацию, обеспечение, выполнение полетов гражданских ВС и аэронавигационное обслуживание в воздушном пространстве России. Физические и юридические лица, осуществляющие полеты в целях АОН на воздушных судах, относящихся к легким или сверхлегким, также обязаны выполнять требования, установленные в настоящих Правилах. Выполнение полетов в воздушном пространстве Российской Федерации гражданскими воздушными судами иностранных государств в аэропорты РФ, не открытые для международных полетов и вне международных трасс РФ, осуществляется в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации.

Содержание Раздела «II» ФАП-128 «Общие правила подготовки к полетам», акцентирует основное внимание на готовность экипажа воздушного судна к выполнению полетного задания. Летный экипаж воздушного судна по численности и уровню профессиональной подготовки должен отвечать требованиям, указанным в Руководстве по летной эксплуатации (далее – РЛЭ). Командир воздушного судна (далее – КВС) и каждый член его экипажа должны соответствовать установленным требованиям к обладателям Свидетельств, выданных РФ, и имеет действующее **Свидетельство**² с надлежащими квалификационными отметками, которое выдано государством регистрации воздушного судна или которому придана сила государством регистрации воздушного судна. При этом, для выполнения предусмотренных настоящими Правилами функций члена экипажа воздушного судна, зарегистрированного в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ, к свидетельству, выданному другим государством – членом ИКАО, необходимо иметь разрешение, выдаваемое уполномоченным органом (имеется в виду ФАВТ), которое является неотъемлемой частью свидетельства.

При выдаче свидетельства пилота в него вносятся отметка о виде воздушного судна и квалификационные отметки, соответствующие классу или типу воздушных судов, которые использовались в ходе проверки знаний, и навыков (умений). Обладатель свидетельства **частного пилота, коммерческого пилота или линейного пилота** для эксплуатации дополнительного вида воздушных судов, должен получить соответствующую квалификационную отмет-

¹ Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации РФ : приказ Минтранса РФ от 31.07.2009 г. № 128 // СПС «КонсультантПлюс».

² Требования к членам экипажей воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 12.09.2008 г. № 147 // СПС «КонсультантПлюс».

ку о виде воздушного судна, выдаваемую при условии выполнения требований настоящих Правил (ФАП-147), установленных для соответствующего вида воздушного судна.

В **статье 56 ВК РФ** «Экипаж воздушного судна», указано, что экипаж пилотируемого воздушного судна состоит из **летного экипажа** (КВС, других лиц летного состава) и **кабинного экипажа** (бортоператоров и бортпроводников). Полет гражданского воздушного судна не может выполняться в случае, если состав летного экипажа меньше минимально допустимого состава. Состав экипажа гражданского воздушного судна определенного типа устанавливается в соответствии с требованиями к летной эксплуатации воздушного судна данного типа. Члены летного экипажа воздушного судна должны иметь соответствующие **Свидетельства**, удостоверяющие их профессиональную готовность исполнять свои обязанности в составе экипажа. К ним относятся: линейный пилот, коммерческий пилот, пилот многочленного экипажа, частный пилот, пилот планера, пилот свободного аэростата, пилот сверхлегкого воздушного судна, штурман, бортоператор, бортрадист, бортинженер (бортмеханик).

Статус командира пилотируемого воздушного судна определен в **статье 57 ВК РФ** «Командир воздушного судна». Командиром гражданского воздушного судна, за исключением КВС сверхлегкого пилотируемого воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, может быть только лицо, имеющее действующее **Свидетельство пилота** (летчика), а также подготовку и опыт, необходимые для самостоятельного управления в качестве КВС воздушным судном определенного типа. Командир воздушного судна должен обладать высоким уровнем знаний, профессиональных навыков и иметь достаточный опыт для исполнения обязанностей КВС.

Для выполнения функций КВС или второго пилота на самолете, в сертификате типа или руководстве по летной эксплуатации (эквивалентном ему документе) которого установлено, что он может эксплуатироваться летным экипажем, состоящим из одного пилота, кроме указанных в Разделе «II» настоящих Правил (ФАП-147) случаев, обладатель свидетельства пилота должен иметь квалификационную отметку о классе:

- с одним двигателем, сухопутный;
- с одним двигателем, гидросамолет;
- многодвигательный, сухопутный;
- многодвигательный, гидросамолет.

Обладатель свидетельства пилота, независимо от занимаемой в экипаже должности, должен получить квалификационную отметку о типе воздушного судна для эксплуатации:

- воздушного судна, в сертификате типа или в руководстве по летной эксплуатации (эквивалентном ему документе) которого установлено, что для его эксплуатации требуется второй пилот;

- вертолета, в сертификате типа или руководстве по летной эксплуатации (эквивалентном ему документе) которого установлено, что он может эксплуатироваться летным экипажем, состоящим из одного пилота;

- любого воздушного судна, если это предусмотрено в сертификате типа на это воздушное судно.

При этом обладатель свидетельства **коммерческого пилота** должен иметь знания в следующих областях:

- законы и правила, касающиеся выполнения профессиональных знаний коммерческого пилота;

- знания основ аэродинамики и динамики полета;

- общие знания конструкции воздушных судов применительно к соответствующему виду воздушных судов;

- принципы эксплуатации и работы силовых установок, систем авиационного и радиотехнического оборудования,

- эксплуатационных ограничений для конкретного типа летательного аппарата;

- эксплуатационных данных воздушного судна, на уровне Руководства по летной эксплуатации (РЛЭ);

- авиационной метеорологии;

- аэронавигации.

Обладатель свидетельства частного пилота, коммерческого пилота, пилота многочленного экипажа должен иметь возраст более 18 лет; обладатель свидетельства пилота сверхлегкого воздушного судна – старше 16 лет; свидетельства бортпроводника и бортоператора – старше 18 лет; обладатель свидетельства линейного пилота – старше 21 года. Не допускается к выполнению функций КВС, занятого в международных коммерческих воздушных перевозках, лицо, достигшее возраста 60 лет (или возраста 65 лет для работы на внутренних воздушных линиях). Не допускается к выполнению функций второго пилота воздушного судна, занятого в международных коммерческих воздушных перевозках, лицо, достигшее возраста 65 лет.

Члены летных экипажей (пилоты, штурманы и бортрадисты), осуществляющие ведение радиотелефонной связи на борту воздушного судна при выполнении международных полетов в воздушном пространстве государств, не использующих при ведении радиотелефонной связи русский язык, проходят контроль знаний общего и авиационного английского языка. При этом, уровень владения языком должен соответствовать требованиям, установленным в разделе 1.2.9 главы 1 Приложения 1 «Выдача свидетельств авиационному персоналу» к Конвенции о международной гражданской авиации, по результатам которого им присваивается соответствующий уровень владения языком.

Пригодность членов экипажа к летной работе по состоянию здоровья определяется врачебно-летными экспертными комиссиями (ВЛЭК) гражданской авиации на основе требований соответствующих Федеральных авиационных правил¹.

Обязательному медицинскому освидетельствованию подлежат:

¹ Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 22.04.2002 г. № 50 // СПС «КонсультантПлюс».

- кандидаты, поступающие в учебные заведения гражданской авиации по подготовке пилотов, штурманов, бортиженеров, бортпроводников, специалистов по организации воздушного движения;

- члены летного экипажа: пилоты коммерческой авиации, линейные пилоты авиакомпаний, штурманы, бортиженеры, бортмеханики, бортрадисты, летчики-наблюдатели;

- члены кабинного экипажа; бортоператоры и бортпроводники;

- пилоты авиации общего назначения;

- диспетчеры УВД.

Срок действия медицинского заключения пилотов коммерческой авиации и линейного пилота не может быть более 12 месяцев.

Пилот коммерческой авиации имеющий свидетельство коммерческого пилота должен пройти необходимую теоретическую подготовку, иметь установленное количество часов общего и самостоятельного налета на конкретном воздушном судне, пройти курс подготовки на летном тренажере. Он должен также выполнить соответствующую программу летной подготовки на самолетах с двойным управлением под руководством пилота-инструктора, в ходе которой, должен получить необходимый опыт управления воздушным судном, знаний и навыков эксплуатации воздушного судна, в объеме, предусмотренном Курсом летной подготовки. Обладатель свидетельства коммерческого пилота, назначаемый на должность КВС должен продемонстрировать способность осуществлять в этом качестве управление на всех режимах полета конкретного воздушного судна, в пределах установленных ограничений его летно-технических характеристик, умение принимать грамотные и обоснованные решения в различных ситуациях в процессе выполнения полетов.

Любому полету воздушного судна, в соответствии с **ст. 68 ВК РФ**, должна предшествовать подготовка воздушного судна и его экипажа. Командир пилотируемого воздушного судна руководит подготовкой к полету экипажа воздушного судна, отвечает за дисциплину и порядок на воздушном судне в полете, а также принимает необходимые меры по обеспечению безопасности находящихся на борту воздушного судна людей, сохранности воздушного судна и находящегося на нем имущества. При отсутствии на аэродроме вылета служб авиационной безопасности, КВС самостоятельно проводит предполетный досмотр воздушного судна, его бортовых запасов, членов экипажа воздушного судна, перевозимых лиц и их имущества, а также груза и почты. В случае совершения акта незаконного вмешательства в деятельность в области авиации, КВС информирует о нем орган обслуживания воздушного движения, а при отсутствии связи с ним по возможности – орган внутренних дел.

Перед вылетом КВС обязан ознакомиться со всей имеющейся информацией, касающейся данного полета, а также запланировать свои альтернативные действия на тот случай, если полет по плану не может быть выполнен вследствие ухудшения погодных условий. Информация, имеющаяся у КВС, должна включать в себя, как минимум, следующие данные:

- для полета по правилам полетов по приборам, а также полета по правилам визуальных полетов вне района аэродрома вылета:

- сводки и прогнозы погоды;

- данные запасных аэродромов в случаях, предусмотренных настоящими

Правилами;

- для любого полета:

- данные о взлетно-посадочных полосах (ВПП) в намеченных к использованию местах взлета и посадки;

- потребный запас топлива;

- данные о взлетной и посадочной дистанции, содержащиеся в Регламенте летной эксплуатации воздушного судна (РЛЭ);

- все известные задержки движения, о которых КВС был уведомлен органом обслуживания воздушного движения (ОВД).

При подготовке к полету КВС или в случае осуществления **коммерческих воздушных перевозок**, экипаж воздушного судна должен иметь весь объем необходимой для выполнения полета аэронавигационной и метеорологической информации.

Эксплуатант обеспечивает меры для подготовки экипажа воздушного судна к полетам с использованием конкретных районов, маршрутов и аэродромов не позднее дня накануне вылета в следующих случаях:

- перед первым полетом в качестве КВС;

- перед первым полетом в качестве КВС по новому маршруту, в новом регионе;

- перед полетом по специальному заданию;

- в случае если КВС имеет длительный перерыв в полетах.

Предварительная подготовка экипажа воздушного судна включает в себя выполнение процедур подготовки к полету, установленных в настоящих Правилах. Порядок и объем проведения предварительной подготовки устанавливается в РПП. Допускается проведение предварительной подготовки непосредственно перед вылетом, с учетом требуемого объема подготовки и установленного режима труда и отдыха.

Полет или серия полетов не начинается до тех пор, пока КВС не заполнит формы предполетной подготовки, предусмотренные в Руководстве по производству полетов и удостоверяющие тот факт, что КВС удовлетворен результатами подготовки, подтверждающими, что:

- воздушное судно пригодно к полетам;

- приборы и оборудование, предусмотренные в настоящих Правилах для предстоящего полета, установлены в достаточном количестве;

- на воздушном судне выполнено предусмотренное эксплуатационной документацией техническое обслуживание;

- масса воздушного судна и расположение его центра тяжести позволяют безопасно выполнять полет с учетом ожидаемых условий полета;

- любой имеющийся на борту воздушного судна груз правильно распределен и надежно закреплен;

- на воздушном судне произведена проверка, результаты которой показали, что будут соблюдены в ходе намеченного полета все эксплуатационные ограничения, предусмотренные РПП;

- соблюдены требования Правил, касающиеся составления рабочего плана полета.

В соответствии с положениями Раздела «II» ФАП-128, перед полетом по правилам полетов по приборам (ППП) **в целях выполнения авиационных работ или АОН** выбирается и указывается в плане полета не менее одного запасного аэродрома назначения, за исключением тех случаев, когда:

- для самолетов имеющаяся текущая метеорологическая информация указывает на то, что в течение одного часа до и одного часа после расчетного времени прилета будут сохраняться визуальные метеорологические условия;

- для вертолетов имеющаяся текущая метеорологическая информация указывает на то, что в течение двух часов до и двух часов после расчетного времени прилета будут сохраняться следующие метеорологические условия:

- нижняя граница облаков не менее чем на 300 м превышает минимум, предусмотренный схемой захода на посадку по приборам;

- видимость составляет не менее 5 км или на 4 км превышает минимум, предусмотренный схемой захода.

В соответствии с **статьей 66 ВК РФ**, «Допуск к полету воздушного судна», к полету допускается воздушное судно, имеющее государственный и регистрационный или учетный опознавательные знаки, прошедшее необходимую подготовку и имеющее на борту соответствующую документацию. Порядок допуска к полетам гражданских воздушных судов, устанавливается Федеральными авиационными правилами.

По моему мнению, данная статья Воздушного кодекса РФ, содержит не вполне определенные формулировки отсылочного характера, и, наверное, более конкретные и точные нормы содержались в ст. 41 Воздушного кодекса СССР (с тем же названием), в котором был дан закрытый перечень условий допуска гражданского воздушного судна к полету.

Статья 67 ВК РФ «Документация, имеющаяся на борту воздушного судна», определяет, что на борту гражданского воздушного судна должна находиться следующая документация:

- судовые документы:

- **свидетельство о госрегистрации** для воздушных судов, подлежащих государственной регистрации;

- **сертификат (свидетельство) эксплуатанта (копия)**;

- **сертификат летной годности**, за исключением воздушных судов, эксплуатация которых допускается без сертификата летной годности;

- **бортовой и санитарный журналы, РЛЭ** (при эксплуатации сверхлегких гражданских воздушных судов, наличие бортового и санитарного журналов, руководства по летной эксплуатации необязательно);

- разрешение на бортовую радиостанцию, если воздушное судно оборудовано радиоаппаратурой;

- соответствующие **документы на каждого члена экипажа** пилотируемого воздушного судна;

- документы, предусмотренные уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Перед осуществлением взлета, КВС обязан удостовериться, что:

- выполнены требования настоящих Правил, предусматривающие заправку воздушного судна топливом, спецжидкостями и газами в соответствии с конкретным полетным заданием;

- воздушное судно является годным к полетам, зарегистрировано и на борту находятся все предусмотренные Правилами документы;

- масса воздушного судна и расположение его центра тяжести позволяют безопасно выполнять полет с учетом ожидаемых условий полета;

- летно-технические характеристики воздушного судна соответствуют ожидаемым условиям на используемых маршрутах и аэродромах;

- любой имеющийся на борту груз должным образом распределен и надежно закреплен;

- при осуществлении авиационных работ выполнены правила, установленные для конкретного вида работ.

Эксплуатант определяет процедуры подготовки к полетам, обеспечивающие безопасное выполнение полета на основе учета летно-технических характеристик воздушного судна, других эксплуатационных ограничений и соответствующих ожидаемых условий на используемых маршрутах и аэродромах. Указанные процедуры включаются в Руководство по производству полетов (РПП).

При выполнении полетов в целях выполнения авиационных работ или АОН, на борту воздушных судов должны находиться **список находящихся на борту воздушного судна лиц**, который подписывается КВС и включает:

- фамилию, имя, отчество, номер документа, удостоверяющего личность лица, перевозимого на воздушном судне;

- дату, время и маршрут планируемого полета;

- государственный и регистрационный опознавательные знаки воздушного судна;

- номер свидетельства (сертификата) эксплуатанта в случае выполнения полетов на воздушном судне, внесенном в сертификат (свидетельство) эксплуатанта.

Для воздушного судна ведется **бортовой журнал**, который должен содержать следующие записи:

- государственный и регистрационный опознавательные знаки воздушного судна;

- дата записи;

- фамилия КВС;

- пункты и время вылета и прибытия;

- выявленные или предполагаемые неисправности воздушного судна;

- подпись КВС;

- другие сведения, предусмотренные эксплуатантом.

Для каждого воздушного судна ведется **санитарный журнал**, в котором отражается полная информация о санитарных мероприятиях, проведенных на воздушном судне. По решению владельца или эксплуатанта воздушного судна в качестве санитарного журнала может использоваться бортовой журнал.

Следует отметить, что в практику эксплуатации воздушных судов гражданской авиации в последние 20 лет прочно вошло такое понятие, как **MEL** (данная аббревиатура заимствована из документов ИКАО). Не так давно, оно, наконец, было определено в одном из подзаконных нормативных актах Минтранса РФ. В соответствии с **пунктом 2.19** Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации РФ» (ФАП-128), MEL представляет собой перечень допустимо возможного неисправного бортового оборудования, наличие которого не препятствует безопасному выполнению полета гражданского воздушного судна. На основе содержания MEL командир воздушного судна (КВС) должен принимать решение о возможности выполнять или не выполнять вылет при наличии на борту неисправных приборов или систем.

К сожалению, ряд неопределенных и противоречивых формулировок п. 2.19 ФАП-128 порождают немало вопросов, имеющих практическое значение, и на которые не просто найти однозначные ответы. Прежде всего, не вполне понятно, каким образом формируется сам Перечень MEL. Из текста подп. 2.19.2 буквально следует, что данный перечень разрабатывается Производителем конкретного воздушного судна (то есть, заводом-изготовителем самолета или вертолета), в ходе оформления сертификата типа воздушного судна. Однако обоснованность данной формулировки представляется сомнительной, так как в разработке перечня наверняка участвует и Конструкторское бюро (Разработчик). Это предположение подтверждается содержанием п. 4 ст. 37 ВК РФ «Сертификация гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов, беспилотных авиационных систем и (или) их элементов», а также, подп. 5.71.2 ФАП-128, в которых указано, что «держатель сертификата типа воздушного судна» должен предварительно разработать так называемый Перечень MMEL (то есть, перечень видов предельно допустимого на борту неисправного оборудования не препятствующего безопасному выполнению полета), который подлежит затем, утверждению «уполномоченным органом государства Разработчика воздушного судна».

Кроме того, из содержания подп. 5.71.1 ФАП-128, следует, что в составлении MEL должен участвовать и эксплуатант (авиакомпания), которая обязана разрабатывать перечни MEL для каждого принадлежащего ей воздушного судна. Основой для его разработки при этом, является все же перечень MMEL, который, как представляется, является перечнем основным¹.

¹ Этот вывод подтверждается содержанием заключительной главы ФАП-128, (Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации РФ: приказ Минтранса РФ от 31.07.2009 г. № 128), в которой указано, что перечнем MMEL руководствуется командир воздушного судна при принятии решения на вылет.

Из содержания руководящих документов, следует, что MEL разрабатывается главным образом авиакомпанией, и на это есть прямое указание в подп. 5.71.3 ФАП-128: «MEL включается в Руководство по производству полетов». В свою очередь, Руководство по производству полетов (РПП) является обязательным документом эксплуатанта, который авиакомпания должна иметь в обязательном порядке в соответствии с требованиями, изложенными в п. 18 Раздела «III» («Документация и Руководства») Федеральных авиационных правил (ФАП-246)¹. Однако в пункте 5.71.8. и в подпункте «г» пункта 2.19.2 ФАП-128 указано, что для некоторых видов самолетов и вертолетов, **КВС вправе принимать решение** на вылет с неисправным бортовым оборудованием, и при отсутствии для этих воздушных судов разработанных перечней MEL.

На основе анализа содержания перечисленных выше подзаконных нормативных актов, регламентирующих использование перечней MEL и MMEL, можно сделать вывод, что в отдельных нормах Правил (ФАП-128), регулирующих процедуры подготовки и выполнения полетов, содержится недопустимо много пробелов и неточностей. Так, например, подп. 2.19.1 фактически противоречит подп. 2.19.2. Причем, из их содержания практически невозможно составить четкое представление о том, что разрешено, а что абсолютно недопустимо. Как представляется, в Федеральных авиационных правилах должна быть императивная норма, устанавливающая для КВС запрет на выполнение взлета с пассажирами при наличии на борту неисправностей (причем, не только для коммерческих полетов, но и для полетов на выполнение авиационных работ, и в целях АОН). По нашему мнению, при обнаружении неисправности, рейс данного воздушного судна может быть только техническим, и на его борту при этом не могут находиться пассажиры. Данная норма является принципиально важной, так как такой запрет сегодня не просматривается в документах, на основе которых, разрабатывается РПП авиакомпаний. Еще более желательно, чтобы такого рода императивная норма была включена и в Воздушный кодекс РФ (например, в ст. 66 ВК РФ «Допуск к полету воздушного судна»).

Выполнение полетов гражданских воздушных судов, в соответствии с **статьей 69 ВК РФ**, «Обеспечение полетов воздушных судов», невозможно без деятельности служб обеспечения. Воздушный кодекс РФ в статье 69 дает открытый перечень видов обеспечения полетов, к которым относятся: аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов (организация и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание), а также радио- и светотехническое, инженерно-авиационное, аэродромное, аварийно-спасательное и другое обеспечение полетов воздушных судов. Правила и условия аэронавигационного обслуживания, а также обеспечения

¹ Требования к юридическим лицам, частным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц и частных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил : приказ Минтранса РФ от 13.08.2015 г. № 246 // СПС «КонсультантПлюс».

полетов воздушных судов устанавливаются соответствующими Федеральными авиационными правилами.

В соответствии с **статьей 37.1 ВК РФ**, «Эксплуатация гражданского воздушного судна», соблюдение ограничений и процедур эксплуатации гражданского воздушного судна, установленных утвержденной разработчиком этого воздушного судна документацией, а также правил эксплуатации гражданских воздушных судов, утвержденных Федеральными авиационными правилами, возлагается на эксплуатанта или владельца легкого гражданского воздушного судна АОН либо сверхлегкого воздушного судна АОН, имеющих свидетельство о государственной регистрации воздушных судов.

Наземное обслуживание гражданского воздушного судна, представляет собой комплекс работ по обеспечению прибытия воздушного судна на аэродром и его вылета с аэродрома, за исключением осуществления обслуживания воздушного движения (ОВД). Наземное обслуживание гражданского воздушного судна не включает в себя его техническое обслуживание.

Наземное обслуживание, необходимое для обеспечения вылета воздушного судна или завершения полета по прибытию в аэропорт, организует эксплуатант. Наземное обслуживание воздушных судов включает обслуживание пассажиров, обработку багажа, груза и почты, обслуживание и загрузку воздушного судна, контроль загрузки, заправку топливом и анти/противообледенительную обработку воздушного судна. Наземное обслуживание осуществляется эксплуатантом самостоятельно или по договорам с сторонними организациями.

В аэропорту перевозчик (авиакомпания) или обслуживающая организация обеспечивает:

- регистрацию пассажиров и оформление багажа к перевозке;
- доставку пассажиров к месту стоянки воздушного судна и организацию их посадки в воздушное судно;
- доставку багажа к месту стоянки воздушного судна, погрузку, размещение и крепление багажа на борту воздушного судна;
- обеспечение выхода пассажиров из воздушного судна, доставку пассажиров в здание аэровокзала;
- выгрузку багажа из воздушного судна, транспортировку и выдачу багажа пассажирам.

Груз принимается эксплуатантом к перевозке на следующих условиях:

- габариты груза должны обеспечивать его свободную погрузку (выгрузку) в воздушное судно, его размещение в багажно-грузовых отсеках и крепление, в том числе и на/в средствах пакетирования;
- вес, размеры или объем груза не превышают норм, установленных для определенного типа воздушного судна, в том числе и при креплении их на/в средства пакетирования;
- груз должен иметь исправную упаковку, обеспечивающую возможность его надежного размещения и крепление на борту воздушного судна и сохранность при перевозке, перевалке, перегрузке, транспортировке и хранении;

- упаковка каждого грузового места должна иметь отправительскую и транспортную маркировку, а груз, требующий особых условий перевозки, также специальную маркировку;

- груз при перевозке не должен создавать опасность для пассажиров, членов экипажа воздушного судна, на котором он перевозится, а также для багажа или груза, перевозимого совместно с ним;

- грузоотправитель должен предоставить необходимые документы, предусмотренные законодательством РФ, законодательством страны, на территории, с территории или через территорию которой осуществляется перевозка, международными договорами, в том числе Техническими инструкциями ИКАО по безопасной перевозке опасных грузов по воздуху, а также Правилами перевозчика;

- ввоз, вывоз, транзит или трансфер груза должны быть разрешены законами и правилами страны, на территорию, с территории или через территорию которой осуществляется перевозка.

При несоблюдении хотя бы одного из указанных условий перевозчик или уполномоченный агент вправе отказать в приеме груза к перевозке.

В случае, если наземное обслуживание осуществляется эксплуатантом, полное описание его процедур должно быть включено в Руководство по производству полетов (РПП) авиакомпании (эксплуатанта) или оформлено в виде Руководства по организации наземного обслуживания (РОНО). При этом в документах должны быть в полном объеме отражены производственная политика эксплуатанта, технологические процедуры и другая информация, необходимые для исполнения обязанностей персоналом, осуществляющим наземное обслуживание. Эксплуатант включает в РОНО описание обязанностей и пределы ответственности своих сотрудников за технологические процедуры наземного обслуживания.

При осуществлении регулярных полетов (по расписанию) эксплуатант обеспечивает наличие РОНО (или доступ к его электронной копии) в организациях, осуществляющих наземное обслуживание воздушных судов по договору в аэропортах, в которых авиакомпания выполняет полеты по расписанию.

Если у заявителя (эксплуатанта) имеется разрешение на перевозку опасных грузов, то он включает в текст РОНО информацию, которая позволит авиаперсоналу выполнять функции, связанные с приемкой, обработкой, погрузкой, перевозкой опасных грузов и действиями в аварийной ситуации в процессе полета или наземного обслуживания¹. Кроме того, в авиакомпании должна быть в наличии действующая редакция Технических инструкций ИКАО по безопасной перевозке опасных грузов воздушным транспортом.

Эксплуатант включает в РОНО информацию, необходимую для выполнения обязанностей в отношении опасных грузов авиаперсоналу, обслуживающему пассажиров и обрабатывающему груз, почту или багаж. Эксплуатант организует загрузку воздушных судов в соответствии с их эксплуатационной до-

¹ На основе положений приказа Минтранса РФ от 05.09.2008 г. № 141 «Об утверждении Правил перевозки опасных грузов воздушными судами гражданской авиации».

кументацией. Указанная информация должна включать сведения о порядке и процедурах информирования пассажиров о том, что некоторые виды опасных предметов и веществ:

- запрещены для перевозки в багаже;
- должны быть удалены из ручной клади.

При этом в РОНО должна быть включена соответствующая инструкция и в тексте Руководства должна быть информация о возможности перевозки опасных грузов, разрешенных для перевозки в багаже пассажиров и членов экипажа. Эксплуатант перед полетом предоставляет в письменном виде командиру воздушного судна информацию, касающуюся опасных грузов, размещенных на борту воздушного судна.

В случае если эксплуатант не имеет допуска на перевозку опасных грузов, то он включает в РОНО указания и инструкции по выявлению и предотвращению случайной погрузки или перевозки на борту воздушных судов опасных грузов.

Техническое обслуживание гражданского воздушного судна представляет собой комплекс работ, необходимых для поддержания летной годности гражданского воздушного судна в процессе его эксплуатации, включая проведение необходимых проверок систем и агрегатов воздушного судна, замену его частей, устранение неисправностей, а также осуществление изменения конструкции гражданского воздушного судна или выполнение его ремонта.

Обладатель **Свидетельства специалиста** по техническому обслуживанию воздушных судов должен иметь возраст не моложе 18 лет, пройти подготовку по утвержденной программе и обладать знаниями в следующих областях:

- законов и правил, касающихся обладателя свидетельства специалиста по техническому обслуживанию воздушных судов, включая требования к летной годности, регулирующие процесс сертификации и поддержания летной годности воздушных судов, а также методов организации и процедуры технического обслуживания воздушных судов;

- основ математики; видов единиц измерения; фундаментальных принципов и теоретических основ физики и химии;

- характеристик материалов и их применения при проектировании воздушных судов, включая принципы проектирования конструкции и функционирования систем воздушных судов; методов сборки; силовых установок и связанных с ними систем; механических, гидравлических, электрических и электронных источников питания; приборного оборудования и систем индикации воздушных судов; систем управления воздушным судном и бортовых систем навигационного и связного оборудования;

- выполнения работ, необходимых для сохранения летной годности воздушного судна, методов и процедур капитального ремонта, текущего ремонта, проверок, замен агрегатов, в отношении модификаций или устранения дефектов конструкции воздушного судна, его компонентов и систем согласно методикам, предусмотренным в соответствующих руководствах по техническому обслуживанию воздушных судов;

- возможностей человека применительно к техническому обслуживанию воздушных судов.

В зависимости от достигнутого уровня подготовки к эксплуатации воздушных судов, квалификация специалиста по техническому обслуживанию может соответствовать различным категориям **A, A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, B1, B1.1, B1.2, B1.3, B1.4, B1.5, B1.6** или **B2**. Приобретенная специалистом квалификация, подтвержденная соответствующей отметкой в Свидетельстве, зависит от многих факторов и условий:

- уровня образования (среднего профессионального, среднего специального или высшего технического);
- подготовленности обслуживать самолеты/вертолеты с поршневыми, турбовинтовыми, газотурбинными двигателями;
- от взлетной массы обслуживаемых воздушных судов;
- от вида и типа летательного аппарата (самолет, вертолет, дирижабль);
- от приобретенного опыта эксплуатации обслуживаемой авиационной техники.

Квалификация специалиста оценивается и от его подготовленности к видам обслуживания, предусмотренных в РЛЭ конкретных летательных аппаратов: оперативное техническое (предполетное) обслуживание; устранение простых дефектов в пределах ограничений на специфические виды работ; оперативное техническое (предполетное) обслуживание и устранение простых отказов/дефектов в пределах ограничений на определенные виды работ; замену агрегатов планера, силовой установки и элементов его систем, замену блоков электрической системы, приборного и радиоэлектронного оборудования, поиск и устранение сложных отказов в отдельных или взаимосвязанных системах летательного аппарата и т.п.

Обладатель свидетельства специалиста по техническому обслуживанию воздушных судов при выполнении своих функций:

- должен владеть информацией по техническому обслуживанию и летной годности конкретного воздушного судна или планера, силовой установки, бортовой системы или ее элементов, бортовой электронной системы или ее элементов;
- за предшествующие 24 месяца должен иметь не менее шести месяцев опыта (практики) по осмотру, техническому обслуживанию, технической эксплуатации или ремонту воздушного судна.

Как указано в Разделе «2.2» НТЭРАТ¹ («Исправность и использование воздушных судов»), к полетам допускаются только исправные воздушные суда, имеющие достаточный для выполнения конкретного полета остаток ресурса и срока службы, отвечающие техническим условиям, прошедшие установленную соответствующими документами проверку и подготовку. Производственная документация на техническое обслуживание разрабатывается организацией по

¹ Наставления по технической эксплуатации и ремонту авиационной техники в гражданской авиации России : приказ Департамента воздушного транспорта Минтранса РФ от 20.06.1994 г. № ДВ-58 // СПС «КонсультантПлюс».

техническому обслуживанию на основе эксплуатационной документации Разработчика, на языке, на котором разработана и утверждена эксплуатационная документация Разработчика гражданского воздушного судна (компонента).

Не допускается производить техническое обслуживание воздушных судов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, не имеющим выданного в соответствии с Федеральными авиационными правилами (ФАП-285)¹ **сертификата**, либо в нарушение ограничений, указанных в сертификате, либо в нарушение требований Правил.

Воздушное судно считается исправным при условии, что:

- планер, двигатели и комплектующие изделия имеют остаток ресурса и срока службы, полностью укомплектованы согласно перечню в пономерной документации (формуляры, бортовой журнал и др.);
- на судне выполнено очередное техническое обслуживание, предусмотренное регламентом, устранены неисправности и их последствия;
- оформлена производственно-техническая и пономерная документация, исправность судна подтверждена подписями соответствующих должностных лиц в карте-наряде.

Исправное воздушное судно считают готовым к вылету при условии, что:

- планер, двигатели и комплектующие изделия имеют достаточный для выполнения конкретного полета остаток ресурса и срока службы;
- воздушное судно заправлено ГСМ, газами, специальными жидкостями, снаряжено всеми необходимыми компонентами, в соответствии с заданием на полет и требованиями руководящих документов;
- выполнены все необходимые проверки, работы и мероприятия по подготовке воздушного судна к полету;
- воздушное судно передано экипажу с оформлением приема-передачи подписями в карте-наряде и бортовом журнале.

При несоблюдении указанных требований выпуск воздушного судна в полет запрещается.

Эксплуатация воздушных судов экипажами включает в себя комплекс выполняемых ими операций по использованию воздушного судна, его систем, изделий и оборудования на земле и в полете (летная эксплуатация ВС) с момента приемки воздушного судна под ответственность экипажа и до момента сдачи воздушного судна под ответственность других служб (инженерно-авиационной, службы охраны и т.д.). Указанный комплекс операций регламентируется РЛЭ для воздушного судна конкретного типа.

¹ Полученный при соответствии организации, или ее структурного подразделения установленным требованиям, содержащимся в Федеральных авиационных правилах (ФАП-285), утвержденных приказом Минтранса РФ от 25.09.2015 г. № 285 «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим техническое обслуживание гражданских воздушных судов. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов, требованиям федеральных авиационных правил».

Экипаж отвечает в полном объеме за воздушное судно, с момента приема его под свою ответственность от представителей других служб или от другого экипажа, и до момента сдачи воздушного судна представителю другой службы или другому экипажу. Ответственность за организацию и соблюдение правил эксплуатации воздушного судна экипажем возлагается на КВС. Каждый член экипажа несет ответственность за выполнение конкретных функций, предусмотренных Регламентом летной эксплуатации (РЛЭ) и другими документами, определяющими работу экипажа воздушного судна данного типа.

Контроль за выполнением правил эксплуатации воздушного судна экипажем осуществляют эксплуатант, владелец воздушного судна или назначенные им должностные лица авиапредприятий и уполномоченные лица государственных органов.

Следует отметить, что несмотря на постоянное внимание, уделяемое Федеральным агентством авиационного транспорта (ФАВТ) уровню профессиональной подготовки экипажей и безопасности полетов воздушных судов, до настоящего времени не удается преодолеть нарастающий дефицит кадров квалифицированного летного состава и наземного авиационного персонала. Серьезной проблемой остается и несоответствие материально-технической базы учебных заведений и медицинского центра гражданской авиации требованиям Международной организации гражданской авиации.

Как отмечено в Федеральной целевой программе России по развитию транспортной системы¹, результаты расследований аварий и катастроф с российскими воздушными судами, показывают, что в большинстве случаев, их причинами по-прежнему являются ошибки экипажей и персонала наземных служб обеспечения полетов. Сложившаяся ситуация в значительной степени обусловлена сокращением объема теоретической подготовки пилотов и числа тренировочных полетов, а также, недостаточным количеством тренажеров, которые используются для подготовки экипажей.

В Государственной программе обеспечения безопасности полетов², указано, что обеспечение безопасности полетов при воздушных перевозках пассажиров и грузов всегда было и остается приоритетной задачей государства. При этом в условиях рыночной экономики роль государства должна заключаться во введении требований ко всем элементам авиационно-транспортной системы и организации контроля за их исполнением. Минтрансу России и Росаэронавигации при реализации в установленной сфере деятельности обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной гражданской авиации, необходимо обеспечивать введение и единообразное применение на территории Российской Федерации требований в сфере безопасности полетов,

¹ Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы) : постановление Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848 // СПС «КонсультантПлюс».

² Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации : распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 г. № 641-Р // СПС «КонсультантПлюс».

предусмотренных стандартами и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Для решения этих задач, как это было отмечено в Разделе «3» Транспортной стратегии Российской Федерации¹, в соответствии с международной практикой и с учетом национальных особенностей развития воздушного транспорта России, будет пересмотрена нормативная база воздушных перевозок.

¹ Принятой приказом Минтранса РФ от 12.05.2005 года № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Нормативно-правовое регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации

В соответствии с **статьей 1 ВК РФ**, Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом в отношении своего воздушного пространства. При этом, под воздушным пространством России понимается воздушное пространство над территорией, в том числе над внутренними водами и территориальным морем. Что касается использования воздушного пространства, то по смыслу **ст. 11 ВК РФ** («Использование воздушного пространства»), это деятельность, в процессе которой происходит перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и тому подобное), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения.

В пункте 2 ст. 11 ВК РФ законодателем определены понятие и статус пользователей воздушного пространства, к которым отнесены только граждане и юридические лица. Однако представляется не вполне понятным, насколько правоспособны применительно к пользованию воздушным пространством, к примеру, лица без гражданства, иностранные граждане и организации, а также и другие возможные пользователи. Притом, что статус данных субъектов правоотношений должен, наверное, быть как-то легализован, в силу имеющихся особенностей правового режима пользования воздушным пространством. Не совсем понятно и что подразумевается в данной норме под словосочетанием «установленный порядок», применительно к реализации субъектом своего права на осуществление деятельности в воздушном пространстве (наличие которого, по содержанию ст. 11 ВК РФ, предполагается).

Статья 13 ВК РФ «Государственные приоритеты в использовании воздушного пространства», устанавливает равенство прав пользователей воздушного пространства РФ, независимо от их статуса. Однако при возникновении потребности в использовании воздушного пространства одновременно двумя и более пользователями, право на его использование предоставляется пользователям в соответствии с государственными приоритетами в следующей последовательности:

- отражение воздушного нападения, предотвращение и прекращение нарушений Государственной границы Российской Федерации или вооруженного вторжения на территорию РФ;

- оказание помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- запуск, посадка, поиск и эвакуация космических аппаратов и их экипажей;
- предотвращение и прекращение нарушений федеральных правил использования воздушного пространства;
- выполнение полетов воздушных судов, в том числе в интересах обороноспособности и безопасности государства, или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации или в порядке, установленном Правительством РФ;
- выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность, по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии со специальными договорами;
- выполнение полетов воздушных судов государственной авиации при внезапных проверках боевой готовности, а также при перебазировании частей и подразделений государственной авиации;
- осуществление регулярных авиаперевозок пассажиров и багажа;
- выполнение полетов воздушных судов государственной авиации;
- выполнение полетов воздушных судов экспериментальной авиации;
- осуществление регулярных воздушных перевозок грузов и почты;
- осуществление нерегулярных воздушных перевозок, выполнение авиационных работ;
- проведение учебных, спортивных, демонстрационных и иных мероприятий;
- выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в целях удовлетворения потребностей граждан.

В соответствии с **ст. 14 ВК РФ**, организация использования воздушного пространства предусматривает возможность осуществления различных видов его использования. Виды организации использования перечислены в п. 1 ст. 14 ВК РФ:

- установление структуры и классификации воздушного пространства;
- планирование и координирование использования воздушного пространства в соответствии с установленными государственными приоритетами;
- обеспечение разрешительного или уведомительного порядка использования воздушного пространства;
- организацию воздушного движения, представляющую собой:
 - обслуживание (управление) воздушного движения;
 - организацию потоков воздушного движения;
 - организацию воздушного пространства в целях обеспечения обслуживания (управления) воздушного движения и организации его потоков;
- государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства.

В соответствии с п. 2 ст. 14 ВК РФ организация использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, органами Единой системы организации воздушного движения (ЕС ОрВД), а также органами пользователей воздушного пространства – органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах в порядке, определенном Правительством РФ.

В соответствии со своим статусом, определенным в приказе Минтранса РФ № 293¹ (ФАП-293), ОрВД представляет собой динамичный и комплексный процесс обслуживания воздушного движения, организации потоков воздушного движения и воздушного пространства, осуществляемый безопасным, экономичным и эффективным образом путем предоставления средств и непрерывного обслуживания в сотрудничестве и взаимодействии всех заинтересованных сторон и с использованием бортовых и наземных функций.

Задачей ОрВД, осуществляемой органами обслуживания воздушного движения в соответствующих зонах и районах, является определение либо согласование границ элементов структуры воздушного пространства и классификации воздушного пространства, которые устанавливаются в порядке, предусмотренном Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации.

В соответствии с ст. 15 ВК РФ, структура воздушного пространства Российской Федерации включает в себя зоны, районы и маршруты обслуживания воздушного движения (воздушные трассы, местные воздушные линии и тому подобное), районы аэродромов и аэроузлов, специальные зоны и маршруты полетов воздушных судов. В том числе, запретные зоны, опасные зоны (районы полигонов, взрывных работ и тому подобное), зоны ограничений полетов воздушных судов и другие установленные для осуществления деятельности в воздушном пространстве элементы структуры воздушного пространства. При определении границ элементов структуры органы обслуживания воздушного движения (далее – ОВД) учитывают:

- государственные приоритеты в использовании воздушного пространства;
- возможности органа ОВД по обеспечению приемлемого уровня безопасности полетов и безопасности использования воздушного пространства при обслуживании воздушного движения;
- интересы пользователей воздушного пространства.

При этом границы зон (районов) ЕС ОрВД утверждаются Минтрансом Российской Федерации. Границы зон Единой системы организации воздушного движения РФ и ее районов, устанавливаются по географическим координатам.

Территория и воздушное пространство, обслуживаемое ЕС ОрВД, превышают в настоящее время 25 миллионов квадратных километров. Предприятия ЕС ОрВД контролируют сегодня 800 воздушных трасс протяженностью

¹ Организация воздушного движения в Российской Федерации : приказ Минтранса РФ от 25.11.2011 г. № 293 // СПС «КонсультантПлюс».

около 700 тысяч километров, из которых более 150 тысяч километров относятся к международным. В составе ЕС ОрВД насчитываются 17 филиалов в регионах России. Организация использования воздушного пространства и обслуживание воздушного движения в Российской Федерации осуществляются 99 центрами ЕС ОрВД федерального, регионального и местного уровней.

Как отмечает А.И. Травников¹, единственным нормативным правовым актом, устанавливающим порядок использования воздушного пространства, утвержденным на уровне федеральных органов исполнительной власти, являются Федеральные авиационные правила полетов в воздушном пространстве Российской Федерации (утверждены совместным Приказом Минобороны России, Минтранса России и Росавиакосмоса от 31.03.2002 г. № 136/42/51). Причем данные Правила имеют универсальный характер и являются обязательными для исполнения всеми лицами независимо от принадлежности авиации (гражданская, государственная, экспериментальная), включая авиацию, используемую в личных интересах граждан (авиацию АОН). По мнению А.И. Травникова, в связи с передачей Минтрансу России полномочий в области нормативно-правового регулирования использования воздушного пространства, утверждение таких Правил целесообразно было бы, отнести к компетенции Правительства РФ.

Структура воздушного пространства Российской Федерации теснейшим образом связана с наземной инфраструктурой объектов, в зонах которых осуществляется деятельность воздушных судов. А также, аэродромов, вертодромов, посадочных площадок, источников задымления воздушного пространства, полигонов, стационарных участков дислокации противоловинных и противорадиолокационных установок, площадей взрывных работ и других объектов, оказывающих прямое или косвенное воздействие на маршруты движения воздушных судов.

Основными элементами структуры воздушного пространства являются зоны и районы Единой системы организации воздушного движения (ЕС ОрВД). В соответствии с пунктом 3 Положения о ЕС ОрВД Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства РФ № 901², ЕС ОрВД имеет стратегическое значение для безопасности государства в целом и для обеспечения безопасности использования воздушного пространства³. К объектам ЕС ОрВД относятся комплексы зданий, сооружений и коммуникаций, а также наземные объекты средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, предназначенные для организации и обслуживания воздушного движения. Организация использования воздушного пространства в зонах (районах) ЕС ОрВД также осуществляется органами ЕС ОрВД.

Воздушное пространство над территорией Российской Федерации, а также за ее пределами, где ответственность за организацию воздушного движения

¹ Комментарий к Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ / под ред. А.И. Травникова. 2007.

² О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 28.08.2015 г. № 901 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Указом Президента РФ от 04.08.2004 г. № 1009 Госкорпорация «ФГУП «Росаэронавигация» включена в перечень стратегических предприятий России.

возложена на Россию, делится на **нижнее и верхнее воздушное пространство**. Границей нижнего и верхнего воздушного пространства является эшелон полета 8100 метров, который относится к нижнему воздушному пространству. Районы ЕС ОрВД, расположенные за пределами воздушного пространства Российской Федерации, устанавливаются в соответствии с международными договорами РФ (как правило, многосторонними) в порядке, определяемом п. 2.1.2 приложения 11 к Чикагской конвенции 1944 г., и публикуются в Европейском и Азиатском аэронавигационных планах ИКАО.

В соответствии с пунктом 10 постановления Правительства РФ №138¹, воздушное пространство над территорией Российской Федерации, а также за ее пределами, в зонах ответственности за организацию воздушного движения Российской Федерации, разделено на три класса – **A, C и G**. Использование для полетов воздушных судов гражданской авиации (а равно, государственной авиации и экспериментальной авиации) воздушного пространства разных классов, зависит от условий, в которых выполняются эти полеты.

В пространстве **класса A** разрешены полеты только по правилам полетов по приборам (ППП). Все воздушные суда обеспечиваются диспетчерским обслуживанием и эшелонируются. Ограничения по скорости не применяются, является обязательным наличие двусторонней радиосвязи с органом управления полетами. Все полеты в данном пространстве возможны только при наличии разрешения (за исключением некоторых случаев, связанных с нештатными ситуациями, перечисленными в п. 114 постановления Правительства РФ № 138).

Полеты в пространстве **класса C** разрешены не только по правилам ППП, но и по правилам визуальных полетов (ПВП). При этом на высотах менее 3050 метров скорость полета летательных аппаратов не должна быть более 450 км/час. Имеется также ряд ограничений, связанных с особенностями вертикального эшелонирования воздушных судов. В пространстве **класса G** эшелонирования воздушных судов не производится. Все полеты обеспечиваются диспетчерским полетно-информационным обслуживанием (по запросу). При полетах воздушных судов по ПВП наличие постоянной двухсторонней радиосвязи с органом обслуживания воздушного движения (управления полетами) не требуется. Кроме того, не требуется разрешения на использование данного класса воздушного пространства воздушными судами. Воздушное пространство местной воздушной линии (МВЛ) может также классифицироваться как воздушное пространство **класса G** в период, когда диспетчерское обслуживание воздушного движения на МВЛ органом обслуживания воздушного движения (управления полетами) не предоставляется.

Использование воздушного пространства беспилотным летательным аппаратом в воздушном пространстве **классов A, C и G** осуществляется на основании плана полета воздушного судна и разрешения на использование воздушного пространства. Использование воздушного пространства беспилотным ле-

¹ Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 // СПС «Консультант-Плюс».

тательным аппаратом осуществляется посредством установления временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений в интересах пользователей воздушного пространства, организующих его полеты. Использование воздушного пространства аэростатами и дирижаблями в воздушном пространстве классов А и С осуществляется на основании плана полета воздушного судна и с разрешения на использование воздушного пространства.

Организация воздушного пространства осуществляется центрами обслуживания воздушного движения в целях обеспечения обслуживания (управления) воздушного движения и организации потоков воздушного движения. По своему содержанию, организация воздушного пространства – это деятельность, представляющая собой процесс планирования, направленный на обеспечение максимального использования имеющегося воздушного пространства на основе динамичного распределения по времени и в отдельных случаях в резервировании воздушного пространства для различных категорий пользователей в целях удовлетворения краткосрочных потребностей. Организация воздушного движения осуществляется в соответствии с Федеральными авиационными правилами (ФАП-293), утвержденными Минтрансом РФ.

Организация воздушного движения включает в себя:

- обслуживание (управление) воздушного движения;
- организацию потоков воздушного движения;
- организацию воздушного пространства.

Обслуживание (управление) воздушного движения осуществляется органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) и включает в себя:

- диспетчерское обслуживание воздушного движения;
- полетно-информационное обслуживание воздушного движения¹;
- аварийное оповещение.

В случае принятия решения о введении обслуживания воздушного движения в конкретных частях воздушного пространства или на конкретных аэродромах, эти части воздушного пространства или эти аэродромы определяются исходя из вида обслуживания воздушного движения, которое должно обеспечиваться следующим образом:

- части воздушного пространства, в которых принято решение обеспечивать полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение, определяются как районы полетной информации;

- части воздушного пространства, в которых принято решение обеспечивать полеты диспетчерским обслуживанием, определяются как диспетчерские районы или диспетчерские зоны;

- аэродромы, на которых принято решение обеспечивать диспетчерское обслуживание движения в районе аэродрома, определяются как контролируемые аэродромы.

¹ Осуществляемое в соответствии с Методическими рекомендациями, введенными в действие приказом Минтранса РФ от 21.07.2006 г. № 107 «О методических рекомендациях по осуществлению полетно-информационного обслуживания воздушного движения».

Задачами обслуживания воздушного движения в зависимости от вида обслуживания являются:

- предотвращение столкновений между воздушными судами;
- предотвращение столкновений воздушных судов, находящихся на площади маневрирования, с препятствиями на этой площади;
- ускорение и поддержание упорядоченного потока воздушного движения;
- предоставление консультаций и информации, необходимых для обеспечения безопасного и эффективного производства полетов;
- уведомление соответствующих организаций о воздушных судах, нуждающихся в помощи поисково-спасательных служб, и оказание таким организациям необходимого содействия.

Потребность в обслуживании воздушного движения определяется с учетом:

- типов соответствующего воздушного движения;
- плотности воздушного движения;
- метеорологических условий;
- других факторов, которые могут иметь к этому отношение.

Обслуживание воздушного движения осуществляется путем передачи органами ОВД экипажам воздушных судов диспетчерских указаний, разрешений, рекомендаций и информации. **Диспетчерское обслуживание** осуществляется в пределах контролируемого воздушного пространства, установленного в соответствии с классификацией воздушного пространства, и на контролируемых аэродромах.

От качества работы системы обслуживания (управления) воздушным движением, в значительной степени зависит безопасность полетов и экономические показатели работы авиакомпаний. Таким образом, **эффективность ЕС ОрВД**, представляет собой способность обеспечить безопасные интервалы между воздушными судами при минимальных отклонениях от запланированных траекторий полетов. Плановые же траектории, в свою очередь, должны, по возможности, минимально отклоняться от прямолинейных маршрутов и реализовывать бесступенчатый профиль набора высоты и снижения.

Основными факторами, определяющими эффективность системы ОрВД, являются:

- Качество автоматизированных систем ОрВД.
- Технология работы диспетчерского персонала.
- Рациональная организация воздушного движения, которая во многом определяется структурой воздушного пространства¹.

Орган ОВД, осуществляющий диспетчерское обслуживание, должен располагать информацией о предполагаемом движении каждого воздушного судна или его изменениях, а также последней информацией о фактическом ходе полета каждого воздушного судна, в соответствии с которой:

¹ Пятко С.Г. Повышение эффективности управления воздушным движением в московской зоне ЕС ОрВД // AVIA.RU : офиц. сайт.

- определяет сравнительное местоположение воздушных судов (о которых он оповещен) относительно друг друга;

- принимает решения по обеспечению установленных интервалов эшелонирования и предотвращению столкновений воздушных судов в воздухе и на земле;

- при необходимости согласовывает свои действия с диспетчерами смежных органов ОВД в случаях, когда обслуживаемое воздушное судно может создать конфликтную ситуацию с другими воздушными судами, выполняющими полет под контролем диспетчеров смежных органов ОВД, а также перед передачей воздушного судна им на обслуживание воздушного движения.

Диспетчерское обслуживание воздушного движения организуется в целях предотвращения столкновений между воздушными судами и столкновений воздушных судов с препятствиями на площади маневрирования, а также в целях регулирования воздушного движения. К органам обслуживания воздушного движения (управления полетами) относятся оперативные органы ЕС ОрВД, органы обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства, операторов аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, а также операторов вертодромов гражданской авиации. Диспетчерское обслуживание включает в себя:

- районное диспетчерское обслуживание;
- диспетчерское обслуживание подхода;
- аэродромное диспетчерское обслуживание.

Диспетчерским обслуживанием обеспечиваются:

- все полеты по правилам полетов по приборам (ППП) в воздушном пространстве классов А и С;

- все полеты по правилам визуальных полетов (ПВП) в воздушном пространстве класса С;

- все виды аэродромного движения на контролируемых аэродромах.

Структура органов ОВД **по количеству диспетчерских пунктов**, секторов ОВД и рабочих мест, а также численность персонала органов ОВД должны обеспечивать выполнение задач обслуживания воздушного движения в установленной части воздушного пространства при обеспечении приемлемого уровня безопасности полетов при обслуживании воздушного движения. При этом, должны соблюдаться требования Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса РФ от 30.01.2004 года № 10, и с учетом типовых нормативов численности оперативных органов Единой системы, утверждаемых руководящим органом ЕС ОрВД.

Диспетчерской зоной является контролируемое воздушное пространство в пределах района полетной информации, от земной или водной поверхности до высоты нижней границы диспетчерского района или высоты второго эшелона включительно, как правило, в радиусе не менее 10 км от контрольной точки аэродрома. Диспетчерским районом является контролируемое воздушное про-

странство выше 200 метров от земной или водной поверхности в пределах района полетной информации.

Диспетчерское обслуживание осуществляется органами ОВД в установленных для них **диспетчерских районах и зонах** во взаимодействии и координации со смежными органами ОВД. Координация и взаимодействие между смежными органами районного диспетчерского обслуживания с учетом особенностей структуры воздушного пространства определяются соответствующими двухсторонними соглашениями о процедурах взаимодействия между ними с учетом возможности использования процедуры обмена данными в режиме реального времени и/или применения автоматизированного информационного сопровождения полета воздушного судна. Координация и взаимодействие между смежными диспетчерскими пунктами (секторами) органа ОВД с учетом особенностей структуры воздушного пространства определяются соответствующими положениями их технологий работы с учетом возможности использования процедуры обмена данными в режиме реального времени и/или применения автоматизированного информационного сопровождения полета воздушного судна.

Координация и передача управления полетом между последовательно расположенными органами ОВД и диспетчерскими секторами осуществляется посредством диалога, состоящего из следующих этапов:

- уведомление о полете в целях подготовки к координации по мере необходимости;
- координация условий передачи обслуживания воздушного движения передающим органом ОВД;
- координация по мере необходимости и принятие условий передачи обслуживания воздушного движения принимающим органом ОВД;
- передача обслуживания воздушного движения принимающему органу ОВД или диспетчерскому сектору.

Руководящий состав органов ОВД разрабатывает **технологии работы диспетчеров** на конкретных диспетчерских пунктах (секторах), рабочих местах диспетчеров на основе положений настоящих Правил (ФАП-293) с учетом местных условий и местных особенностей ОВД, методик использования соответствующих технических средств и возможности обмена данными о движении воздушных судов в режиме реального времени.

В соответствии с положениями Федеральных авиационных правил, введенных в действие приказом Минтранса РФ № 216 (ФАП-216)¹, **диспетчеры УВД**, осуществляя деятельность по обслуживанию воздушного движения в пределах своего уровня квалификации, подтвержденных отметками в своем Свидетельствами. А также с учетом допуска к работе на конкретном диспетчерском пункте (секторе) обслуживания воздушного движения, удостоверенном соответствующими отметками в Свидетельстве.

¹ Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам : приказ Минтранса РФ от 26.11.2009 г. № 216 // СПС «КонсультантПлюс».

В целях продления срока действия Свидетельства диспетчер должен подтверждать свою квалификацию в рамках имеющейся квалификационной отметки (отметок) путем демонстрации при проведении проверок (тестирования) надлежащих теоретических знаний и практических навыков со следующей периодичностью:

- диспетчер УВД 1-го класса – один раз в три года;
- диспетчер УВД 2-го класса – один раз в два года;
- диспетчер УВД 3-го класса – ежегодно.

В целях поддержания надлежащего уровня знаний для обеспечения безопасности полетов при обслуживании воздушного движения, установлены следующие требования по периодичности прохождения курсов повышения и поддержания квалификации, руководящий состав должен пройти курсы повышения квалификации один раз в пять лет. Руководители полетов, старшие диспетчеры, диспетчеры-инструкторы и диспетчеры должны проходить курсы повышения квалификации по программам в соответствии с занимаемой должностью в образовательных организациях среднего профессионального или высшего образования гражданской авиации или в учебных авиационных центрах один раз в три года.

Лица, имеющие допуск к обслуживанию воздушного движения с применением английского языка, проходят курсы повышения квалификации по специальности и английскому языку по совмещенной программе. Диспетчеры УВД, осуществляющие районное диспетчерское обслуживание на международных трассах, а также диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание на международных аэродромах, должны демонстрировать способность говорить на языке, используемом в радиотелефонной связи, и понимать его не ниже чем на 4-м (рабочем) уровне по Шкале оценки языковых знаний ИКАО. Диспетчеры УВД, допущенные к обслуживанию воздушного движения с применением английского языка и демонстрирующие знание английского языка на 4-м (рабочем) уровне, должны проходить языковую аттестацию по английскому языку не реже одного раза в три года.

Диспетчеры УВД осуществляют свою деятельность в пределах установленного срока действия своего Свидетельства и при наличии действующего медицинского заключения о признании годным к работе диспетчером УВД, кроме случаев, когда сфера деятельности диспетчера ограничена выполнением функциональных обязанностей, не требующих медицинского заключения о признании годным к работе диспетчером УВД.

Маршруты обслуживания воздушного движения, включая воздушные трассы, местные воздушные линии устанавливаются с целью выполнения регулярных пассажирских и грузовых воздушных перевозок с учетом интересов всех пользователей воздушным пространством. Воздушные трассы и местные воздушные линии устанавливаются на основании предложений, разрабатываемых заинтересованными пользователями воздушного пространства (авиапредприятиями гражданской авиации, а также, государственной авиации и экспери-

ментальной) и публикуются в перечне воздушных трасс Российской Федерации и перечнях местных воздушных линий, утверждаемых Минтрансом России.

Маршрут обслуживания воздушного движения в соответствующих случаях обозначает воздушную трассу, маршрут зональной навигации, местную воздушную линию (МВЛ).

Ширина воздушной трассы устанавливается:

- 10 км (по 5 км в обе стороны от оси воздушной трассы) – при использовании системы наблюдения обслуживания воздушного движения;
- 20 км (по 10 км в обе стороны от оси воздушной трассы) – без использования системы наблюдения обслуживания воздушного движения.

Расстояние между границами параллельных воздушных трасс в горизонтальной плоскости при использовании системы наблюдения обслуживания воздушного движения должно быть не менее 20 км, а без использования системы наблюдения ОВД – не менее 40 км.

Маршрут зональной навигации устанавливается в соответствии с типом требуемых навигационных характеристик, который может быть обеспечен при полете по такому маршруту. Типы требуемых навигационных характеристик для маршрутов зональной навигации утверждаются Минтрансом РФ. Полеты по маршрутам зональной навигации осуществляют воздушные суда, оборудованные для выполнения полетов методом зональной навигации по любой желаемой траектории в пределах зоны действия навигационных средств, основанных на опорных станциях (в том числе спутниковых), или в пределах, определяемых возможностями автономных бортовых навигационных средств, либо посредством комбинации указанных средств. Маршруты обслуживания воздушного движения утверждаются Минтрансом РФ. Организацию разработки и издания Сборника маршрутов обслуживания воздушного движения Российской Федерации и поправок к нему, осуществляет ФАВТ.

Для обеспечения безопасности полетов при обслуживании воздушного движения поставщик аэронавигационного обслуживания утверждает системы управления безопасностью полетов для органов ОВД. Целями управления безопасностью полетов при обслуживании воздушного движения являются:

- соблюдение установленного приемлемого уровня безопасности полетов при предоставлении обслуживания воздушного движения;
- внедрение при необходимости изменений в систему обслуживания воздушного движения, нацеленных на повышение уровня безопасности полетов.

Система управления безопасностью полетов при обслуживании воздушного движения должна предусматривать:

- контроль за уровнями безопасности полетов и выявление любых неблагоприятных тенденций;
- анализ деятельности органов ОВД, связанный с безопасностью полетов;
- оценку безопасности полетов в связи с планируемой реорганизацией воздушного пространства, внедрением новых систем оборудования или средств и в связи с введением новых или измененных правил обслуживания воздушного движения;

- механизм определения необходимости введения мер повышения безопасности полетов.

При оценке безопасности полетов в аспектах обслуживания воздушного движения учитываются все факторы, которые считаются важными с точки зрения безопасности полетов, включая:

- типы воздушных судов и их летно-технические характеристики, включая навигационные возможности;
- плотность и распределение потоков воздушного движения;
- сложность воздушного пространства, структуру маршрутов обслуживания воздушного движения и классификацию воздушного пространства;
- конфигурацию аэродрома, включая конфигурацию ВПП, их размеры и конфигурацию рулежных дорожек;
- тип связи «воздух – земля» и временные параметры ведения диалогов в процессе связи, включая возможность вмешательства диспетчера;
- тип и возможности системы наблюдения за воздушной обстановкой, а также наличие систем, позволяющих диспетчеру осуществлять вспомогательные функции и функции предупреждения, любые особые местные метеорологические условия.

Экипажи воздушных судов при выполнении полетов и диспетчеры управления воздушным движением при обслуживании воздушного движения руководствуются данными, опубликованными в аэронавигационной информации. **Аэронавигационная информация** предоставляется пользователям воздушного пространства органами ФАВТ. Аэронавигационная информация о комплексе сооружений, предназначенных для обеспечения взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, наземном авиационном оборудовании аэродромов, вертодромов и посадочных площадок, а также о препятствиях в районе аэродрома (вертодрома) направляется в ФАВТ старшим авиационным начальником аэродрома, вертодрома или посадочной площадки.

Как отмечает специалисты в сфере аэронавигационного обслуживания¹, государственная услуга **по аэронавигационному обеспечению полетов**, включает следующие мероприятия:

- Обеспечение безопасности полетов воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации.
- Организация воздушного движения на воздушных трассах, местных воздушных линиях, районов аэродромов и авиационных работ.
- Внедрение новых методов, технологий и процедур обслуживания воздушного движения, в том числе, CNS/ATM и процессов автоматизации.
- Внедрение передовых методов обслуживания для повышения пропускной способности центров обслуживания воздушного движения и национальной системы обслуживания воздушного движения.

¹ Юрьев С.С., Евкин В.Н., Мнишко В.В. и др. О некоторых вопросах законодательного регулирования аэронавигационного обслуживания // Вестник МГТУ ГА. 2002. № 144. С. 14–25.

- Организация обслуживания (управления) воздушного движения на аэродромах совместного базирования.

- Подготовка диспетчерского состава.

- Разработка нормативных правовых актов и методических рекомендаций по различным направлениям обслуживания воздушного движения.

Организации, осуществляющие аэронавигационное обслуживание должны соответствовать требованиям Федеральных авиационных правил, утвержденных приказом Минтранса РФ № 216¹ (ФАП-216). Выдача документа (**Свидетельства соответствия**), подтверждающего соответствие Организации установленным требованиям, осуществляется по направлениям аэронавигационного обслуживания, под которыми понимается:

- организация и обслуживание воздушного движения;

- предоставление аэронавигационной информации;

- предоставление метеорологической информации;

- обеспечение авиационной электросвязью².

Юридическое лицо, **осуществляющее аэронавигационное обслуживание** в части организации и обслуживания воздушного движения, предоставления аэронавигационной и метеорологической информации должно соответствовать следующим требованиям:

- обеспечивать осуществление районного диспетчерского обслуживания, диспетчерского обслуживания подхода, аэродромного диспетчерского обслуживания, организации потоков обслуживания воздушного движения, а также полетно-информационного обслуживания и аварийного оповещения;

- иметь утвержденные организационную структуру органа обслуживания воздушного движения и его штатное расписание;

- обеспечивать наличие и выполнение технологий работы персонала, осуществляющего диспетчерское обслуживание воздушного движения и организацию потоков воздушного движения, а также должностных инструкций персонала, осуществляющего полетно-информационное обслуживание воздушного движения;

- обеспечивать выполнение требований воздушного законодательства РФ по взаимодействию со службами обеспечения полетов воздушных судов;

- обеспечивать в зоне (районе) ответственности органа обслуживания воздушного движения организацию воздушного пространства;

- оценивать (рассчитывать) и заявлять пропускную способность для диспетчерских районов, диспетчерских пунктов (секторов) обслуживания воздушного движения;

¹ Требования к юридическим лицам, осуществляющим аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства Российской Федерации, форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц указанным требованиям : приказ Минтранса РФ от 14.07.2015 г. № 216 // СПС «КонсультантПлюс».

² Согласно стандартам ИКАО, изложенным в приложении 10 к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 07.12.1994 г), к наземным средствам электросвязи относятся радионавигационные средства, системы связи и наблюдения.

- обеспечивать функционирование системы управления безопасностью полетов при обслуживании воздушного движения;
- иметь официальную аэронавигационную информацию и обеспечивать предоставление ее экипажам воздушных судов, выполняющим полеты в зоне (районе) ответственности органа ОВД;
- получать метеорологическую информацию и обеспечивать предоставление ее экипажам воздушных судов, выполняющим полеты в зоне (районе) ответственности органа ОВД.

Юридическое лицо, осуществляющее **аэронавигационное обслуживание в части обеспечения авиационной электросвязью**, должно соответствовать следующим требованиям:

- иметь утвержденное положение о подразделении, осуществляющем аэронавигационное обслуживание в части обеспечения авиационной электросвязью (далее – служба ЭРТОС), включающее:
 - организационную структуру службы ЭРТОС;
 - цели создания и функционирования службы ЭРТОС;
 - перечень основных задач службы ЭРТОС;
 - перечень основных функций службы ЭРТОС;
 - порядок руководства службой ЭРТОС;
- назначать должностных лиц, ответственных за организацию обеспечения авиационной электросвязью (не ниже заместителя руководителя юридического лица, а для обособленного структурного подразделения юридического лица – не ниже заместителя руководителя структурного подразделения);
- использовать при обеспечении авиационной электросвязью объекты и технические средства радионавигации, связи и наблюдения, комплексы автоматизации;
- организовывать техническую эксплуатацию объектов и средств радионавигации, связи и наблюдения, комплексов автоматизации организации воздушного движения для осуществления аэронавигационного обслуживания.

Для организации обслуживания воздушного движения необходимо постоянно накапливать и систематизировать разнородную аэронавигационную информацию, необходимую для осуществления деятельности как гражданской, так и других видов авиации. При этом следует учитывать, что такое понятие, аэронавигационная информация представляет собой гораздо более широкий по охвату перечень данных. К ней относятся не только сведения об аэродромах (вертодромах), аэроузлах, но и об элементах структуры воздушного пространства, а также о средствах радиотехнического обеспечения, необходимых для организации и выполнения полетов. Кроме того, в соответствии с пунктом 3 Правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание¹, к ней относится и **метеорологическая информация**, необходимая

¹ Об утверждении Правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства : постановление Правительства РФ от 28.11.2011 г. № 978 // СПС «КонсультантПлюс».

авиакомпаниям и аэропортовым службам в процессе организации и обеспечения полетов воздушных судов.

В соответствии с **ст. 69 ВК РФ** («Обеспечение полетов воздушных судов»), аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов гражданской авиации включает, в том числе и предоставление метеорологической информации. Федеральные авиационные правила¹ «Предоставление метеорологической информации для обеспечения полетов воздушных судов» (ФАП-60) устанавливают требования к метеорологической информации, предоставляемой для обеспечения полетов воздушных судов, аэронавигационного обслуживания полетов воздушных судов, правила и условия ее предоставления.

Метеорологическая информация для обеспечения полетов воздушных судов предоставляется заинтересованным лицам в соответствии с организованной системой качества, которая включает правила, процессы и ресурсы, необходимые для осуществления руководства качеством метеорологической информации, предоставляемой пользователям метеорологической информации.

Сведения о метеорологических органах и предоставляемой ими метеорологической информации для обеспечения полетов воздушных судов уполномоченный орган в области гражданской авиации включает в Сборник аэронавигационной информации РФ (далее – АИП), издаваемый в соответствии с Порядком ведения Сборника аэронавигационной информации РФ, утвержденным приказом Минтранса РФ от 24.12.2012 года № 444.

Регулярные наблюдения на аэродроме, вертодроме или посадочной площадке в период проведения полетов, включая время, когда аэродром используется в качестве запасного, ведутся круглосуточно с интервалом 30 минут в сроки 00 и 30 минут каждого часа, а при отсутствии полетов – с интервалом час в 00 минут каждого часа по согласованию с органом организации воздушного движения. На аэродромах, вертодромах с некруглосуточным режимом работы наблюдения за фактической погодой начинаются за два часа до начала полетов и производятся в течение всего периода работы аэродрома, вертодрома.

Сообщения о результатах регулярных и специальных наблюдений выпускаются в виде:

- местных регулярных и специальных сводок, распространяемых только на аэродроме составления сводки, предназначенных для прибывающих и вылетающих воздушных судов, а также для службы автоматической передачи информации в районе аэродрома;
- регулярных метеосводок по аэродрому и сводок, распространяемых за пределами аэродрома составления сводки, предназначенных в основном для планирования полетов, радиовещательных передач, касающихся метеорологической информации для воздушных судов, находящихся в полете.

Информация о метеорологических условиях, представляющих опасность для выполнения полетов и не вошедших в основную часть местных, регуляр-

¹ Введенные в действие приказом Минтранса РФ от 3.03.2014 г. № 60 «Об утверждении Федеральных авиационных правил предоставления метеорологической информации для обеспечения полетов воздушных судов».

ных и специальных сводок, включается в качестве дополнительной информации в местные регулярные и специальные сводки. Перечень метеорологических условий, включаемых в качестве дополнительной информации в местные регулярные и специальные сводки, указывается в инструкции по метеорологическому обеспечению на аэродроме по согласованию с органом ОВД.

На аэродромах с оборудованной ВПП используются местные регулярные и специальные сводки, в которые включаются данные наблюдений за облачностью, репрезентативные для зоны захода на посадку на расстоянии 850–1200 м от порога ВПП. При невозможности размещения измерителя высоты нижней границы облаков, на расстоянии 850–1200 м, он размещается ближе к порогу ВПП. На аэродромах с необорудованной ВПП используются местные регулярные и специальные сводки, в которые включаются данные наблюдений за облачностью, репрезентативные для аэродрома.

С борта воздушных судов проводятся и передаются через органы обслуживания воздушного движения, органам метеорологического слежения, следующие виды наблюдений:

- регулярные наблюдения на этапах набора высоты и полета по маршруту;
- специальные и другие нерегулярные наблюдения на любом этапе полета.

Регулярные наблюдения, передаваемые с борта воздушного судна посредством речевой связи, проводятся на этапе полета по маршруту в установленных пунктах через каждый час полета или по запросу органом обслуживания воздушного движения. Специальные наблюдения проводятся с борта всех воздушных судов в тех случаях, когда экипажами наблюдаются опасные явления погоды.

Предоставление метеорологической информации экипажам воздушных судов производится сотрудником по обеспечению полетов (полетным диспетчером), или аэродромным метеорологическим органом. Метеорологическая информация подготавливается для экипажа воздушного судна не позднее, чем за час до запланированного времени вылета воздушного судна. Аэродромный метеорологический орган предоставляет метеорологическую информацию по заявке эксплуатанта или командира воздушного судна, содержащую:

- время вылета по расписанию;
- аэродром назначения;
- запасные аэродромы;
- эшелон полета;
- указание на правила полетов – правила визуальных полетов (ПВП) или правила полетов по приборам (ППП).

Метеорологическая информация, необходимая экипажам воздушных судов, выполняющих литерные, поисково-спасательные, аварийно-спасательные полеты, полеты по заказам медицинских учреждений, готовится немедленно и предоставляется в кратчайшие сроки.

Для каждого аэродрома устанавливается **приаэродромная территория**. Границы приаэродромной территории определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне

полос воздушных подходов – окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома. Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территории и отображается в схеме территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) гражданской авиации, аэронавигационная информация о котором публикуется в Сборнике аэронавигационной информации Российской Федерации, разрабатывается аэронавигационный паспорт аэродрома, порядок разработки и применения которого устанавливается Минтрансом РФ. Типовые **инструкции по производству полетов в районе аэродрома** (аэроузла, вертодрома), а также типовая **схема аэронавигационного паспорта аэродрома** (вертодрома, посадочной площадки) утверждаются Минтрансом РФ.

С учетом изменения организационной структуры государственного регулирования использования воздушного пространства, внедрения классификации и уведомительного порядка использования воздушного пространства, сокращенных норм вертикального эшелонирования, внедрения перспективных технологий, систем и средств организации воздушного движения, отечественного и международного (ИКАО, Евроконтроль) опыта подготовки и составления соответствующих нормативных документов, приказом Минтранса № 108¹ были утверждены **Методические рекомендации** по составлению нормативных документов, определяющих организацию использования элементов структуры воздушного пространства.

Методические рекомендации могут быть использованы всеми пользователями воздушного пространства РФ, независимо от их ведомственной принадлежности, при разработке следующих документов, определяющих организацию использования элементов структуры воздушного пространства:

- инструкции по использованию воздушного пространства зоны ЕС ОрВД Российской Федерации;
- инструкции по производству полетов в районе аэроузла;
- инструкции по производству полетов в районе аэродрома (вертодрома);
- аэронавигационного паспорта аэродрома (АНПА);
- инструкции по организации использования воздушного пространства при производстве взрывных работ;
- и иных аэронавигационных документов.

Для повышения качества отрабатываемых документов, Методические рекомендации содержат примерные структурные схемы построения вышеперечисленных документов.

¹ О методических рекомендациях по составлению нормативных документов, определяющих организацию использования элементов структуры воздушного пространства : приказ Минтранса РФ от 21.07.2008 г. № 108 // СПС «КонсультантПлюс».

2.2. Государственное регулирование режима использования воздушного пространства Российской Федерации

В соответствии с **ст. 12 ВК РФ** «Государственное регулирование использования воздушного пространства», под государственным регулированием использования воздушного пространства понимается *установление государством Общих правил* осуществления такой деятельности, организация и проведение государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, а также установление ответственности за нарушения правил использования воздушного пространства.

На основе **ст. 16 ВК РФ** («Порядок использования воздушного пространства»), установлено, что с учетом структуры и классификации воздушного пространства, Федеральными авиационными правилами устанавливается разрешительный или уведомительный порядок использования воздушного пространства.

Из содержания Федеральных правил использования воздушного пространства РФ (пункт 113 постановления Правительства РФ № 138), следует, что **разрешительным порядком использования воздушного пространства** является порядок использования воздушного пространства, при котором пользователи осуществляют свою деятельность на основании планов (расписаний, графиков) использования воздушного пространства и при наличии разрешения на использование воздушного пространства. Разрешительный порядок использования воздушного пространства устанавливается:

- для пользователей воздушного пространства, чья деятельность не связана с выполнением полетов воздушных судов и осуществляется на основании планов использования воздушного пространства (графиков) – во всем воздушном пространстве РФ;

- для пользователей воздушного пространства, выполняющих полеты в воздушном пространстве **классов А и С** (за исключением деятельности, указанной в пункте 114 настоящих Федеральных правил), а также в воздушном пространстве **класса G** – для полетов беспилотных летательных аппаратов.

В отдельных случаях, перечисленных в пункте 114 Федеральных правил, разрешение на использование воздушного пространства в **классах А и С**, разрешение не требуется.

Разрешение на использование воздушного пространства органам ОВД (управления полетами) на полеты воздушных судов и беспилотных летательных аппаратов, а также пользователям воздушного пространства на осуществление деятельности, не связанной с выполнением полетов воздушных судов, вправе выдавать: главный центр ЕС ОрВД, региональный и зональный центры ЕС ОрВД или районный центр ЕС ОрВД.

В разрешении на **использование воздушного пространства** для полетов воздушных судов должна быть указана служебная информация: номер рейса (радиотелефонный позывной командира воздушного судна, государственный и регистрационный опознавательные знаки); аэродром вылета и расчетное время вылета; маршрут и профиль полета; запасные аэродромы; аэродром назначения;

другие необходимые данные (органы ОВД (управления полетами) пользователей воздушного пространства, привлекаемые к управлению воздушным движением, рубежи передачи, приема управления, основные и запасные частоты управления).

Для осуществления деятельности, не связанной с выполнением полетов воздушных судов, в разрешении должны быть указаны время начала и окончания деятельности, а также, границы района осуществляемой деятельности и диапазон используемых высот.

Под **уведомительным порядком использования воздушного пространства** понимается предоставление пользователям воздушного пространства возможности выполнения полетов воздушными судами без получения диспетчерского разрешения. Уведомительный порядок использования воздушного пространства устанавливается в воздушном пространстве **класса G**. Пользователи воздушного пространства, планирующие выполнение полетов в воздушном пространстве класса **G**, обязаны уведомить соответствующие органы ОВД (управления полетами) о своей деятельности в соответствии с табелем сообщений о движении воздушных судов в РФ. При планировании полетов в воздушном пространстве класса **G** пользователи руководствуются аэронавигационной и метеорологической информацией.

При выполнении полетов воздушных судов по правилам визуальных полетов в воздушном пространстве **класса G**, пересечение воздушного пространства **класса C** (районов аэродромов и МВЛ) осуществляется после получения командиром воздушного судна (КВС) диспетчерского разрешения соответствующего органа ОВД (управления полетами). Ответственность за предотвращение столкновений с воздушными судами и другими материальными объектами в воздухе, столкновений с препятствиями при выполнении полетов в воздушном пространстве класса **G** возлагается на КВС.

Использование воздушного пространства в районах, находящихся за пределами территории Российской Федерации, где ответственность за организацию воздушного движения и контроль за соблюдением внутригосударственных и международных требований (стандартов, норм и процедур) в области использования воздушного пространства и осуществление деятельности в области авиации возложены на Российскую Федерацию, производится в соответствии с требованиями, установленными Конвенцией о международной гражданской авиации.

Федеральные правила по использованию воздушного пространства Российской Федерации являются обязательными для их исполнения всеми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и пользователями воздушного пространства, а также органами обслуживания воздушного движения (управления полетами).

Большое значение для упорядочения использования воздушного пространства РФ, имели принятые в 2002 году, в развитие **ст. 12 ВК РФ** «Государственное регулирование использования воздушного пространства», **межведом-**

ственные Федеральные авиационные правила¹. Как отмечено в преамбуле документа, данные Правила были разработаны в соответствии с положениями ВК РФ, ФАП использования воздушного пространства РФ (в настоящее время по данному предмету действует Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 года № 138, утвердившее Правила использования воздушного пространства РФ). А также, стандартами и рекомендациями ИКАО, принятыми для использования в практике полетов в воздушном пространстве Российской Федерации.

Настоящие Правила устанавливают общий порядок выполнения полетов пилотируемыми воздушными судами гражданской, государственной и экспериментальной авиации в воздушном пространстве РФ. Полеты автоматических аэростатов, дистанционно-пилотируемых летательных аппаратов (далее – ДПЛА) и непилотируемых летательных аппаратов выполняются по правилам, устанавливаемым специально уполномоченным органом в области обороны.

В связи с принятием межведомственных Федеральных авиационных правил (ФАП-136/42/51), были отменены и ранее действовавшие Основные правила полетов в воздушном пространстве СССР². Тем самым, «Росаэронавигация» приобрела на какое-то время функции органа государственного управления организацией воздушного движения. Таким образом, как отмечает А.И. Травников³, в очередной раз в истории Советского Союза и России был создан государственный орган, которому предоставлялось право единолично осуществлять государственное регулирование использования воздушного пространства.

Однако спустя четыре года, 12.05.2008 года был издан Указ Президента РФ № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с пунктом 14 которого, «Росаэронавигация» была подчинена Министерству транспорта РФ. Соответственно все полномочия по государственному регулированию использования воздушного пространства, в полном объеме были переданы этому Министерству. С этого момента Минтранс РФ, координируя и контролируя деятельность подведомственной ему «Росаэронавигации» осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Федеральной аэронавигационной службе⁴, «Росаэронавигация» обладает широким кругом полномочий, в том числе, она вправе выдавать разрешения на транзитные полеты иностранных ВС через воздушное пространство РФ и на пересечение ими государственной границы РФ. Имеет право выдавать сертификаты, в том числе сертификаты (свидетельства) авиационного персонала, и иные документы в установленной сфере дея-

¹ Приложение к Приказу Министра обороны РФ, Министра транспорта РФ и Российского авиационно-космического агентства от 31.03.2002 г. № 136/42/51.

² Ранее утвержденные Приказом Главнокомандующего ВВС от 03.07.1985 г. № 161.

³ Комментарий к Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ / под ред. А.И. Травникова. 2007.

⁴ О Федеральной аэронавигационной службе : постановление Правительства РФ от 30.03.2006 г. № 173 // СПС «КонсультантПлюс».

тельности, предусмотренные законодательством РФ и международными договорами Российской Федерации. Служба вправе проводить **обязательную сертификацию** типов систем и средств радиотехнического оборудования полетов и управления воздушным движением, а также их производства (изготовления); сертифицировать образовательные учреждения, осуществляющие подготовку специалистов соответствующего уровня (согласно перечням должностей авиационного персонала федеральной аэронавигационной службы); сертифицировать объекты ЕС ОрВД и организации, осуществляющие и обеспечивающие аэронавигационное обслуживание (управление полетами) пользователей воздушного пространства РФ.

Обязательная сертификация объектов ЕС ОрВД, осуществляется в соответствии с положениями приказа Федеральной аэронавигационной службы № 116, которым утверждены Федеральные авиационные правила (ФАП-116)¹ обязательной сертификации. В соответствии с пунктом 3 **статьи 48 ВК РФ**, объекты ЕС ОрВД должны соответствовать требованиям годности к эксплуатации, что подтверждается соответствующим **сертификатом годности к эксплуатации**.

При этом в ФАП-116 перечислены сертификационные требования применительно к объектам обслуживания воздушного движения, объектам наблюдения (радиолокации), объектам радионавигации, и объектам авиационной электросвязи, которые в совокупности образуют перечень объектов ЕС ОрВД. Объекты ЕС ОрВД размещаются в зданиях, сооружениях, помещениях на позициях, соответствующих установленным в соответствии с законодательством РФ нормам и требованиям (санитарным, экологическим, режимно-охранным, пожарной безопасности, охраны труда), строительство, реконструкция, оснащение оборудованием которых, осуществлено с соблюдением требований законодательства Российской Федерации. На данных объектах устанавливаются средства, тактические, технические и эксплуатационные характеристики которых, соответствуют требованиям эксплуатационной документации.

Федеральная аэронавигационная служба РФ оказывает государственные **услуги по аэронавигационному обслуживанию** пользователей воздушного пространства РФ, в том числе по ОрВД, обеспечению электросвязи, **предоставлению аэронавигационной, метеорологической информации**, а также авиационно-космическому поиску и спасанию; организует единую систему авиационно-космического поиска и спасания; организует официальное издание Сборника аэронавигационной информации РФ и издание иной аэронавигационной информации, а также организует деятельность по обеспечению аэронавигационной информацией пользователей воздушного пространства РФ; организует поиск и спасание пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиск и эвакуацию их с места посадки.

Государственные услуги за организацию и обслуживание воздушного движения, и предоставление аэронавигационной и метеорологической инфор-

¹ Сертификация объектов ЕС ОрВД : приказ Федеральной аэронавигационной службы от 26.11.2007 г. № 116 // СПС «КонсультантПлюс».

мации, предоставляются на возмездной основе, в соответствии с Правилами¹ государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства. Государственное регулирование аэронавигационных сборов (далее – АНС) осуществляется Федеральной антимонопольной службой РФ (далее – ФАС РФ) посредством установления предельных ставок аэронавигационных сборов. В соответствии с пунктом 5.3.2.1 постановления Правительства РФ № 331², ФАС РФ вправе устанавливать **ставки сборов** за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ. Кроме того, в соответствии с пунктом 6.1(1), ФАС РФ вправе принимать обязательные для **субъектов естественных монополий** (к которым относятся авиапредприятия «Росаэронавигации») решения о введении, об изменении или о прекращении регулирования, применении методов регулирования, предусмотренных законодательством о естественных монополиях в части определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов).

Порядок взимания сборов за аэронавигационное обслуживание, устанавливается на основе приказа Федеральной аэронавигационной службы № 118³, который разработан с целью организации единой системы расчетов с пользователями воздушного пространства Российской Федерации за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов, включая сроки и порядок производства и оформления расчетов с пользователями за предоставляемые услуги.

Виды и ставки сборов за предоставление государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ указаны в Административном регламенте Федеральной аэронавигационной службы, утвержденному Приказом Росаэронавигации от 14.12.2006 года № 100. В соответствии с названным Административным регламентом с российских Пользователей взимаются следующие аэронавигационные сборы:

- сбор за аэронавигационное обслуживание на воздушных трассах;
- сбор за аэронавигационное обслуживание на МВЛ и в районах авиационных работ;
- сбор за аэронавигационное обслуживание в районе аэродрома.

При этом, с иностранных пользователей воздушного пространства взимаются следующие аэронавигационные сборы:

- сбор за аэронавигационное обслуживание на воздушных трассах;
- сбор за аэронавигационное обслуживание в районе аэродрома.

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.11.2011 г. № 978 «Об утверждении Правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства».

² Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе РФ : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ Федеральной аэронавигационной службы от 27.11.2007 года № 118 «Об утверждении порядка взимания сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации».

Однако с иностранных пользователей аэронавигационные сборы не взимаются при выполнении ими полетов, связанных с поиском и спасением людей и воздушных судов, терпящих бедствие, и из-за чрезвычайной ситуации, связанной с актом незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также в других случаях, установленных соответствующими международными соглашениями.

С российских пользователей аэронавигационные сборы не взимаются при выполнении российскими воздушными судами государственной авиации специальных полетов для решения служебных задач и при выполнении функций экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации, их предупреждения и ликвидации, а также в других случаях, установленных законодательством РФ.

Ставки аэронавигационных сборов устанавливаются в виде фиксированных цен и дифференцируются с учетом условий организации аэронавигационного обслуживания и иных условий, влияющих на размер расходов и доходов организаций, осуществляющих аэронавигационное обслуживание. При этом с пользователей взимаются аэронавигационные сборы только за фактически предоставляемое аэронавигационное обслуживание воздушных судов пользователя, которым было фактически предоставлено аэронавигационное обслуживание. Аэронавигационные сборы за обслуживание воздушных судов могут устанавливаться и взиматься дифференцированно для воздушных судов, осуществляющих внутренние и международные перевозки. При установлении ставок АНС применяется метод экономически обоснованных затрат.

Ставки сборов за аэронавигационное обслуживание на маршрутах обслуживания воздушного движения устанавливаются едиными для полетов воздушных судов в воздушном пространстве **класса А и класса С** на воздушных трассах, маршрутах зональной навигации и местных воздушных линиях. Ставки сбора в районах аэродромов устанавливаются для каждого аэродрома РФ отдельно. Ставки АНС устанавливаются для каждой организации гражданской авиации отдельно. Если обслуживание воздушных судов в воздушном пространстве обеспечивается двумя и более организациями, АНС устанавливаются для каждой организации отдельно – за фактическое предоставление соответствующих услуг.

Сборы устанавливаются за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов в воздушном пространстве, включая выполнение следующих услуг:

- организацию воздушного движения;
- планирование и координирование использования воздушного пространства;
- предоставление средств навигации, радиотехнического обеспечения и связи, каналов связи;
- аварийное оповещение и координацию полетов при проведении поиска и спасания;
- передачу экипажам оперативной аэронавигационной информации и изменений в аэронавигационной обстановке;

- обеспечение функционирования органов обслуживания воздушного движения на запасных аэродромах;
- обеспечение дежурств поисково-спасательных воздушных судов и их экипажей;
- сбор, обработка, передача и предоставление метеорологической информации, в том числе в электронном виде.

Ставки сборов устанавливаются на 100 километров расстояния, рассчитанного по ортодромии по маршруту полета воздушного судна (на 100 самолето-километров). Объем платежей зависит от максимальной взлетной массы для воздушных судов различных типов и модификаций¹. В стоимостную основу ставок сбора включаются, в том числе, затраты на обслуживание воздушного движения в воздушном пространстве **класса G** вне границ районов аэродромов и не включаются затраты, связанные с аэронавигационным обслуживанием в районе аэродрома.

При выполнении обеспеченных диспетчерским обслуживанием полетов воздушных судов с **посадочной площадки**, расположенной в пределах границ района контролируемого аэродрома, сбор за аэронавигационное обслуживание взимается по ставке, установленной для аэродрома, в пределах границ которого расположена соответствующая посадочная площадка. В пунктах посадки и вылета, не обеспеченных диспетчерским обслуживанием, АНС не устанавливаются и не применяются.

Методика расчета ставок АНС устанавливается ФАС РФ, исходя из того, что для расчета ставок сборов определяется размер необходимой валовой выручки, при этом учитываются:

- расходы, связанные с оказанием услуг организациями, осуществляющими аэронавигационное обслуживание, в том числе:
 - расходы, связанные с осуществлением аэронавигационного обслуживания, за исключением суммы начисленной амортизации;
 - расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;
- отчисления на амортизацию основных средств, которые определяются с использованием данных бухучета организаций, осуществляющих аэронавигационное обслуживание;
- нормативная прибыль, определяемая исходя из стоимости основных средств и иных активов, необходимых для оказания соответствующих услуг организациями, осуществляющими аэронавигационное обслуживание;
- налоги и иные обязательные платежи и сборы, уплачиваемые в соответствии с налоговым законодательством РФ;
- субсидии за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

¹ Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах в воздушном пространстве РФ : приказ Минтранса РФ от 17.07.2012 г. № 241 // СПС «КонсультантПлюс».

После вступления в силу ФАП-136/42/51 экипажи воздушных судов, независимо от ведомственной принадлежности, в том числе частных воздушных судов, принадлежащих физическим или юридическим лицам, обязаны выполнять общий порядок выполнения полетов пилотируемыми воздушными судами гражданской, государственной и экспериментальной авиации в воздушном пространстве Российской Федерации. Полеты воздушных судов в воздушном пространстве РФ должны выполняться в соответствии с установленными Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации минимальными интервалами вертикального, продольного и бокового эшелонирования.

Кроме того, положения ФАП-136/42/51 подробно регламентируют:

- Правила полетов воздушных судов по приборам (ППП).
- Правила визуальных полетов (ПВП).
- Правила полетов воздушных судов при возникновении угрозы безопасности полета, в том числе связанной с актом незаконного вмешательства на борту воздушного судна.
- Вопросы организации полетов в районе аэродрома (аэроузла).
- Полеты по воздушным трассам и местным воздушным линиям (МВЛ).
- Полеты в зонах выполнения авиационных работ.
- Особенности выполнения полетов вертолетами, гидросамолетами, пилотируемыми аэростатами, сверхлегкими летательными аппаратами.
- Общие правила радиосвязи между экипажем воздушного судна и органом обслуживания воздушного движения (управления полетами).

Документ содержит также ряд приложений, в том числе, единую методику расчета высот (эшелонов) полета воздушного судна, схему вертикального эшелонирования воздушных судов в воздушном пространстве РФ, сигналы для аэродромного движения, порядок передачи сигнала и сообщения о бедствии, перечень сигналов воздушного судна – перехватчика и воздушного судна – нарушителя.

Во исполнение требований **ст. 18 ВК РФ** «Контроль за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства», контроль за соблюдением Правил использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства (Росаэронавигацией и ФАВТ), органами ЕС ОрВД, уполномоченным органом в области обороны в части выявления воздушных судов – нарушителей, а также органами пользователей воздушного пространства – органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах.

В соответствии с **ст. 18.1 ВК РФ**, государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства при осуществлении им федерального государственного транспортного надзора в порядке, установленном Правительством РФ.

В то же время при анализе состояния систем связи, навигации и наблюдения центров ЕС ОрВД должен быть учтен уровень их готовности к выполнению своих функциональных задач. В настоящее время остаток технического ресурса оборудования центров не превышает по некоторым элементам, 15 % и требует плановой или немедленной замены. Кроме того, до 70 % эксплуатируемого авиакомпаниями самолетного парка, подлежащего в ближайшее время списанию, имеют на борту аэронавигационные системы и навигационные комплексы, не удовлетворяющие современным требованиям. Технологическая и техническая обеспеченность авиационных метеорологических органов авиапредприятий также не соответствует в полной мере необходимому уровню автоматизации, предъявляемому к аэродромному оборудованию и средствам сопряжения с системами управления воздушным движением, что в значительной степени влияет на качество метеорологического обеспечения полетов, и эта ситуация с каждым годом усугубляется.

Как это было недавно отмечено в постановлении Правительства РФ от 20.09.2017 года № 1138, существующая система обеспечения пользователей воздушного пространства аэронавигационной информацией не оснащена современными автоматизированными средствами. Соответственно, вследствие недостаточного уровня автоматизации не созданы многоуровневая служба аэронавигационной информации и государственный банк аэронавигационных данных Российской Федерации.

Много внимания вопросам развития и реформирования системы организации воздушного движения было уделено в Разделе «3» Транспортной стратегии Российской Федерации¹. В документе отмечено, что функционирование системы обслуживания воздушного движения России должно соответствовать требованиям, установленным ВК РФ, Федеральными правилами использования воздушного пространства РФ, нормами обеспечения безопасности полетов, а также, стандартам и рекомендациям ИКАО. Регулирование деятельности должно осуществляться централизованно на государственном уровне на основе законодательно закрепленного сохранения равенства прав всех пользователей воздушного пространства на его использование и выполнения международных обязательств, принятых Российской Федерацией.

При этом, регулирование деятельности должно быть направлено на реализацию в России **Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения**, принятой 11 Аэронавигационной Конференцией Международной организации гражданской авиации 03.11.2003 года на период до 2020 года и предусматривающей глобальную гармонизацию и совместимость национальных систем ОрВД путем согласования процессов аэронавигационного планирования в интересах всех участников аэронавигационного обслуживания на международном и региональном уровнях.

Будущая система организации воздушного движения Российской Федерации должна быть гармонизирована с мировыми аэронавигационными систе-

¹ Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года : приказ Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45 // СПС «КонсультантПлюс».

мами и обеспечивать пропускную способность воздушных судов, соответствующую трехкратному увеличению уровня безопасности до риска столкновения воздушных судов $1,5 \times 10^{-8}$ на один час полета.

Необходимо приступить к модернизации используемой при обслуживании воздушного движения системы наблюдения, навигации и связи на основе использования концепции ИКАО CNS/ATM и внедрению составляющих Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения: автоматического зависимого наблюдения, бортовых систем обеспечения эшелонирования, глобального управления аэронавигационной информацией, бортовых систем предупреждения столкновений, программ обеспечения безопасности на основе установленных приемлемых уровней безопасности, сертификации систем ОрВД и надзора за безопасностью, целевых показателей характеристик ОрВД.

Важной задачей является внедрение методов глобального планирования согласования спроса и пропускной способности, интеграция систем ОрВД, и переход на спутниковую систему навигации. На базе существующих в России 118 центров управления воздушным движением должно быть создано 12–15 укрупненных автоматизированных центров (при этом до 2010 года – не менее 5 таких центров). При этом, большое значение следует уделять повышению производительности труда в системе организации воздушного движения, как основы для проведения социальной политики.

Устойчивая работа органов ЕС ОрВД Российской Федерации и органов обслуживания воздушного движения пользователей воздушного пространства, должна быть обеспечена на основе предоставления оперативным органам ЕС ОрВД **хозяйственной самостоятельности** и гарантий функционирования на принципах самоокупаемости и самофинансирования. Запланированная модернизация системы организации воздушного движения России будет проводиться на основе централизованного технического перевооружения предприятий ЕС ОрВД и координации планов переоснащения органов обслуживания воздушного движения пользователей воздушного пространства. В результате консолидации гражданской части организации воздушного движения воздушных судов, предусматривается и создание единого, находящегося в государственной собственности хозяйствующего субъекта, получающего сборы за аэронавигационное обслуживание и осуществляющего за счет этих сборов финансирование текущих затрат за аэронавигационное обслуживание, а также, функции государственного заказчика при модернизации гражданской части единой системы организации воздушного движения.

В ближайшее десятилетие на обновление устаревшего оборудования объектов ОрВД и программного обеспечения ЕС ОрВД, внедрение современных технологий обслуживания воздушного движения, планируется затратить не менее 200 миллиардов рублей. Реализация мероприятий по модернизации объектов ЕС ОрВД обеспечит российским авиакомпаниям возможность ежегодно

экономить до 70 миллиардов рублей¹. В настоящее время авиакомпании ежегодно теряют до 15–20 миллиардов рублей только из-за отсутствия возможности выполнять полеты по оптимальным (кратчайшим) траекториям движения своих воздушных судов. Это связано с тем, что авиапредприятия Росаэронавигации могут сегодня обеспечить **полеты по ортодромии** только в отношении примерно 4 % общей протяженности авиамаршрутов над территорией Российской Федерации. Значительная экономия полетного времени воздушных судов авиакомпаний (а значит, создание удобств для пассажиров, снижение расходов на авиатопливо и снижение нагрузки на диспетчеров) может быть достигнута и за счет сокращения времени ожидания посадки в крупных российских аэропортах. Особенно продолжительны такие задержки сегодня, в Московском аэроузле, который является самым сложным и насыщенным по количеству аэродромов (104 аэродрома различной принадлежности), видов полетов, их интенсивности и сложности организации воздушного пространства.

¹ Воробьев А. Россия может потратить 210 миллиардов рублей на модернизацию системы аэронавигации // Ведомости. 2017. 3 нояб.

3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

3.1. Особенности имущественных отношений в сфере деятельности гражданской авиации

Если рассматривать проблему имущественных отношений в сфере деятельности гражданской авиации в ретроспективе, то следует отметить, что вопросы правового режима и разграничения государственной собственности от иных видов собственности, был поставлен во главу угла с самого начала формирования Российской Федерации в 1991 году. Уже в конце 1991 года, притом, что новые государственные институты еще не сформировались, практически отсутствовала новая нормативная база, и далеко не все было понятно с типом нового государства, нормотворчество в сфере собственности уже началось. Одним из первых документов по урегулированию имущественных отношений следует считать Постановление Верховного совета Российской Федерации № 3020-1¹, в соответствии с которым, было определено, что управление и распоряжение объектами федеральной собственности отнесено к компетенции Правительства РФ.

В соответствии с п. 15 Постановления, Правительство РФ получило права делегировать министерствам и ведомствам ряд полномочий, в том числе, заключение договоров аренды имущества гражданской авиации (которое предприятиям в то время не принадлежало, так как было преимущественно государственным). На основе данного Постановления, Министерства и ведомства получили право утверждать уставы предприятий, организаций, учреждений, а также, утверждать учредительные договоры создаваемых на базе имущества различной принадлежности, юридических лиц (в соответствии с действовавшими на тот момент законодательными актами РФ).

В Разделе «II» Постановления были определены объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления для решения общероссийских задач. К ним были отнесены, в том числе, государственные запасы и мобилизационные ресурсы, а также, предприятия, обеспечивающие их сохранение (по тексту п. 7). В разделе «IV» Постановления, в перечне объектов отраслей, **обеспечивающих жизнедеятельность** народного

¹ О разграничении государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : постановление Верховного совета РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 // СПС «КонсультантПлюс».

хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства, были названы «предприятия и объекты... воздушного... транспорта...».

На основе норм данного Постановления Верховного совета РФ (преимущественно, на основе упомянутого выше п. 15) в 1992–1994 годы, практически в ситуации, близкой к правовому вакууму, незамедлительно началось создание первых российских авиакомпаний и подготовка к акционированию аэропортов. В дальнейшем, исключительно большое значение для развития системы правового регулирования в сфере организации коммерческих авиаперевозок имело принятие в 1994–1995 годах Первой и Второй частей Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), который дал вполне конкретные ответы на многие вопросы, возникающие в связи с деятельностью создаваемых авиапредприятий гражданской авиации.

Существенным вкладом в развитие правовой базы, регулирующей деятельность авиакомпаний и инфраструктурных предприятий гражданской авиации, стало принятие в 1997 году Воздушного кодекса РФ (ВК РФ), который, несмотря на имеющиеся в нем пробелы и недостатки, стал основным документом, определяющим права и обязанности субъектов правоотношений в сфере деятельности воздушного транспорта. В том числе, в ВК РФ были вполне определенно обозначены подходы законодателя к имущественным отношениям. Так, в соответствии с **статьей 7 Воздушного кодекса РФ** «Принадлежность имущества авиации», к имуществу гражданской авиации были отнесены воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие, предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов виды имущественных объектов. Было определено, что имущество гражданской авиации может находиться в государственной или муниципальной собственности, а также, в собственности физических и юридических лиц. Однако право собственности на объекты Единой системы организации воздушного движения (ЕС ОрВД) может принадлежать только Российской Федерации. Ограничены в гражданском обороте, в том смысле, в котором это подразумевается в пункте 2 ст. 129 ГК РФ «Оборотоспособность объектов гражданских прав», также и аэродромы гражданской авиации, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Поэтому они не могут быть отчуждены в собственность физических или юридических лиц.

На основе содержания норм Воздушного и Гражданского кодексов РФ можно выделить два возможных типа собственника в сфере деятельности гражданской авиации. **Первый тип собственника** – Российская Федерация и ее субъекты (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), указание на которые содержатся в ст. 125 ГК РФ «Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством». От имени Российской Федерации права собственника на имущество гражданской авиации осуществляют уполномоченные государством органы: федеральные органы власти в соответствии с принадлежащими им полномочиями (Министерство имущественных отношений РФ, Минобороны

РФ, МЧС России, Минтранс РФ, Федеральное агентство воздушного транспорта (ФАВТ), Росаэронавигация и другие ведомства); от имени субъектов РФ в отношении имущества МВД и аэродромов гражданской авиации права собственности принадлежат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В ВК РФ было установлено, что отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов РФ, осуществляется в порядке, установленном законом (которого на тот момент не было). Впредь до его принятия в соответствии со ст. 4 Вводного закона¹ на территории Российской Федерации действует порядок, установленный Постановлением Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года № 3020-1² и распоряжением Президента РФ от 18.03.1992 года № 114-РП «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядок оформления прав собственности»³. В частности, в приложениях №1 и №2 к Постановлению Верховного Совета РФ от 27.12.1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» были закреплены перечни объектов исключительной федеральной собственности и объектов, которые могут передаваться в государственную собственность субъектов РФ.

Второй тип собственника – это физические и юридические лица, которые обладают правом собственности на имущество гражданской авиации на законных основаниях (в соответствии с ст. 218 ГК РФ «Основания приобретения права собственности»). Под физическими лицами в данном случае подразумеваются граждане РФ (в том числе и предприниматели без образования юридического лица), иностранные граждане, лица с двойным гражданством и лица без гражданства. К юридическим лицам, которые могут иметь права на владение имуществом в сфере деятельности гражданской авиации, относятся коммерческие организации (например, авиакомпании) и некоммерческие организации – аэроклубы и другие добровольные объединения граждан.

К имуществу гражданской авиации относится также имущество, используемое для обеспечения воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты, для выполнения авиационных работ и удовлетворения личных потребностей граждан и организаций. Следует отметить, что до 1991 года содержание ст. 5 Воздушного кодекса СССР «Принадлежность средств гражданской авиации СССР» исключало возможность владения имуществом гражданской авиации другими лицами, кроме советских министерств и ведомств. Однако, несмотря на отсутствие в Воздушном кодексе СССР юридического закрепления собственности граждан в отношении воздушных судов, фактически такая соб-

¹ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3302.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

³ Ведомости РФ. 1992. № 13. Ст. 697.

ственность уже существовала. Добросовестными собственниками имущества гражданской авиации были физические лица, самостоятельно изготовившие для себя воздушные суда из материалов, приобретенных на законных основаниях (воздушные суда любительской постройки). Как отмечает А.И. Травников¹, уже в 1983 году таких воздушных судов было более пятисот (по различным данным).

Что касается государственного имущества гражданской авиации, основными полномочиями по распоряжению, владению и пользованию государственным имуществом, по-прежнему, как и во времена СССР, обладало Правительство РФ. Что касается Министерства транспорта РФ, то в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 года № 395 «Об утверждении положения о Министерстве транспорта РФ», оно уполномочено лишь, осуществлять «функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом (в пределах своих полномочий)». При этом в п. 7 постановления указано, что Минтранс РФ не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства РФ.

При этом, бросается в глаза явное различие между правами на распоряжение государственным имуществом Минтранса РФ (которые представляются декларативными) и полномочиями по управлению государственным имуществом, которыми обладает Федеральная аэронавигационная служба (притом, что Служба находится в подчиненном Минтрансу положении). В соответствии с пунктом 5.4 постановления Правительства № 173², Федеральная аэронавигационная служба может осуществлять в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, **полномочия собственника** в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федерального органа государственной власти, в том числе имущества, переданного федеральным госучреждениям и ФГУП, подведомственным Службе.

При переходе на новые имущественные отношения в связи с радикальным изменением государственной экономической модели, в новом российском государстве на повестке дня стояла задача соответствующего передела собственности, что предполагало появление новых типов собственников, в том числе, и в сфере деятельности гражданской авиации. На самом первом этапе решения этой задачи следовало решать проблемы разделения советских унитарных авиапредприятий, которые объединяли летно-технический комплекс и аэропортовые службы. С самого начала было принято за основу создание на базе имеющегося в составе авиапредприятий имущественного комплекса, находящегося в государственной собственности, как минимум, в два самостоятель-

¹ Комментарий к Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ / под ред. А.И. Травникова // СПС «КонсультантПлюс». 2009.

² О Федеральной аэронавигационной службе : постановление Правительства РФ от 30.03.2006 г. № 173 // СПС «КонсультантПлюс».

ных предприятия (авиакомпанию и аэропорт). Третьим субъектом хозяйственной деятельности, имеющим большое значение для обеспечения авиаперевозок, стали авиапредприятия, обслуживающие воздушное движение в районе аэродромов, а также, в зонах, районах и маршрутах в пределах воздушного пространства Российской Федерации. Однако в отношении предприятий, осуществляющих управление и обслуживание воздушного движения, с самого начала реорганизации воздушного транспорта было принято решение¹ оставить предприятия и имущество Росаэронавигации в государственной собственности.

При этом в отношении некоторых авиапредприятий, связанных с организацией воздушного движения, был установлен запрет на их приватизацию в 1992 году. В том числе, в отношении Центра аэронавигационной информации (г. Москва); Московского центра автоматизированного управления воздушным движением; Государственного научно-исследовательского института аэронавигации (ГосНИИ аэронавигации); Государственного проектно-изыскательского и научно-исследовательского института гражданской авиации (Аэропроект).

Наиболее сложные проблемы при организации воздушных перевозок в новых реалиях рыночных отношений возникли преимущественно в деятельности аэропортов, которые должны использовать в своей деятельности большое количество движимого и недвижимого имущества, как находящегося в собственности аэропорта, так и принадлежащего государству. Однако на первом этапе раздела имущества государственной компании Аэрофлот, гораздо быстрее происходило создание авиакомпаний, которые организовывались на базе передачи в их собственность имеющихся воздушных судов и необходимого для обеспечения авиаперевозочной деятельности оборудования.

Серьезные затруднения при приватизации имущества гражданской авиации были связаны не только с отсутствием нового Гражданского кодекса РФ, но и с отсутствием в тот период Федерального закона «Об акционерных обществах», который был принят почти одновременно с ГК РФ, в 1995 году. Принятый еще в условиях, когда Россия (РСФСР) входила в состав СССР, Закон от 03.07.1991 года № 1531-1 «О приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации», имел скорее политическое значение (во всяком случае, в момент принятия) и вообще не рассматривал возможности акционирования или приватизации принадлежащих государству предприятий гражданской авиации. Практическое отсутствие правового материала, регулирующего эти вопросы, можно отметить и в отношении принятого 21.07.1997 года Федерального закона № 123-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации». Однако вскоре, в конце 1997 года, оба эти закона были отменены.

Принятый 21.12.2001 года Федеральный закон № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», в отличие от упомянутых выше законов по теме приватизации, уже содержал некоторые нормы,

¹ В соответствии с п. 2.1.20 Указа Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации».

имеющие отношения к проблемам воздушного транспорта. Так, в пункте 3 ст. 28 Закона «Отчуждение земельных участков», было указано, что «собственники объектов недвижимости... расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом».

Данная норма, по нашему мнению, имела (и имеет) значение для возможного выкупа у государства земельных участков, на которых расположены взлетно-посадочные полосы и другие аэродромные сооружения. При этом, однако, следует учитывать, что приватизации этих объектов возможна только в отношении малых аэродромов (категории «Е»), так как в соответствии с пунктом 2.1.20 действующего Указа Президента Российской Федерации от 24.12.1993 года № 2284¹ «...**аэродромы федерального значения** (классов А, Б, В, Г, Д в соответствии с принятой классификацией)», должны оставаться в федеральной собственности, так как их приватизация запрещена.

Следует отметить, что в нормах Федерального закона № 178-ФЗ, к сожалению, не было уделено внимания особенностям приватизации принадлежащего государству и муниципалитетам движимого и недвижимого имущества гражданской авиации. Притом, что в главе «V» Закона, «Особенности приватизации отдельных видов имущества» были уточнены такие особенности в отношении объектов незавершенного строительства, социально-культурного и бытового назначения, объектов ЖКХ, объектов речных портов и ряда других.

Одним из первых документов исполнительной власти, в котором появились нормы, на основе которых регулируется создание и деятельность предприятий гражданской авиации, следует считать Распоряжение Госкомитета РФ по управлению государственным имуществом № 444-р². В пункте 3 документа, было указано, что приватизация предприятий транспорта осуществляется путем их продажи по конкурсу, либо по специальным решениям Госкомимущества России посредством продажи пакетов акций акционерных обществ, созданных на основе данных предприятий, и составляющих не менее 5 % уставного капитала обществ. При этом часть авиапредприятий, указанных в Приложении 6 к настоящему распоряжению, не подлежат приватизации, включая преобразование их в акционерные общества открытого типа. Попутно следует отметить, что продажа имущества в тот период осложнялась и отсутствием Федерального закона «Об оценочной деятельности» (который был принят только в 1995 году) и необходимых в соответствии с его положениями, Федеральных стандартов оценки.

¹ О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий Российской Федерации.

² Об особенностях преобразования в акционерные общества и приватизации предприятий авиационного, морского, речного, автомобильного транспорта и дорожного хозяйства (с изменениями и дополнениями : распоряжение Государственного комитета РФ по управлению государственным имуществом от 16.09.1992 года № 444-р // СПС «КонсультантПлюс».

Однако фактическим началом формирования новых имущественных отношений в сфере гражданской авиации, следует считать момент выхода в сентябре 1992 года правительственного документа «Особые условия акционирования и приватизации аэропортов»¹, за подписью Заместителя председателя Госкомимущества П.П. Мостового и Заместителя Министерства транспорта РФ В.Г. Артюхова. При этом организационная основа для предстоящей приватизации авиапредприятий была заложена в сформулированных в Приложении к документу, в «Основных принципах выделения самостоятельных аэропортов из состава предприятий».

В Общей части Приложения было указано на необходимость разделения предприятий воздушного транспорта на два самостоятельных предприятия: **авиакомпанию и аэропорт**. При этом должна быть исключена возможность монопольного положения авиакомпании на рынке авиаперевозок.

Авиакомпания должна представлять собой единый летно-технический и коммерческий комплекс, осуществляющий выполнение авиационных перевозок пассажиров, грузов, почты, производство авиационных работ на собственном или арендованном парке воздушных судов. А также, осуществлять продажу своих услуг, организовывать техническое и коммерческое обслуживание воздушных судов и авиарейсов, обеспечивать обслуживание пассажиров в полете.

Для обеспечения своей деятельности авиакомпания может арендовать или иметь в аэропорту собственные технологические линии бортпитания, обслуживания пассажиров, обработки грузов и почты, владеть или арендовать необходимые для этого помещения, сооружения и оборудование. Авиакомпания может использовать собственный персонал на линиях регистрации, встречи и посадки пассажиров своих рейсов и на других технологических линиях и объектах. При этом соответствующее технологическое оборудование аэропорта используется авиакомпанией на основе аренды (в том числе, почасовой).

В состав авиакомпаний включаются следующие типовые подразделения авиапредприятия:

- летные отряды (эскадрильи);
- авиационно-техническая база;
- служба бортпроводников;
- агентство воздушных сообщений;
- часть аппарата управления, в том числе, подразделения, выполняющие коммерческие, снабженческие и иные функции.

В состав авиакомпании передаются воздушные суда авиапредприятия, авиадвигатели, запасные части и материалы к ним, а также объекты, здания, сооружения, спецтранспорт и оборудование, предназначенное исключительно для обеспечения эксплуатации воздушных судов авиакомпании, с учетом обеспечения их эффективной эксплуатации.

¹ Особые условия акционирования и приватизации аэропортов: совместный документ Госкомимущества России и Министерства транспорта РФ от 30.09.1992 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Средства на расчетном счете авиапредприятия, запасы, затраты, дебиторская и кредиторская задолженность, займы, вклады в банки и уставный капитал акционерных обществ, учрежденных предприятием, делятся между авиакомпанией и аэропортом следующим образом: средства, предназначенные на оплату и стимулирование труда работников и социальные цели, делятся **пропорционально численности персонала** (базовому фонду оплаты труда); оставшиеся средства, предназначенные на развитие производства, а также различные долговременные вложения распределяются пропорционально стоимости основных производственных фондов. При этом **контрольные пакеты акций** создаваемых акционерных обществ закрепляются в государственной собственности.

Созданным **авиакомпаниям отводятся площади ангара**, приангарных сооружений, приангарные площадки для обслуживания воздушных судов, площади зданий, занимаемых или используемых преимущественно персоналом авиакомпаний, и прилегающие к ним площади с оформлением соответствующего землеотвода. Остальная территория, используемая авиапредприятием, включается в землеотвод аэропорта с учетом перспективных планов его развития.

Размер ставок, пассажирских сборов и арендных плат, взимаемых аэропортом с авиакомпаний, утверждается государственным органом управления по представлению ими обоснований и расчетов, предварительно доведенных до сведения заинтересованных авиакомпаний.

Аэропорт, в видении новых руководителей Госкомимущества и Минтранса РФ, должен также быть выделен при акционировании авиапредприятий воздушного транспорта из их состава, в качестве самостоятельного предприятия. Причем, такого рода выделение должно быть осуществлено еще до проведения акционирования по предложению трудового коллектива предприятия. Однако в обязательном порядке это касалось аэропортов, обеспечивающих прием самолетов 1 и 2 классов и где годовой объем отправок из аэропорта (по данным 1991 года) превышал 0,5 млн. пассажиров. При этом **контрольные пакеты акций** создаваемых акционерных обществ (аэропортов) также должны быть закреплены в государственной собственности.

По смыслу документа, аэропорт должен быть единым инженерно-техническим и коммерческим комплексом, предназначенным для приема и отправки воздушных судов и обслуживания авиаперевозок. Администрация аэропорта должна осуществлять эксплуатацию аэродрома, аэровокзала, средств хранения и заправки ГСМ, средств обеспечения технологических процессов в зоне аэропорта, теплом, электроэнергией, транспортом и связью, обеспечивающим прием и выпуск воздушных судов, их оперативное техническое и коммерческое обслуживание, обслуживание пассажиров и клиентуры. А также, обеспечивать управление воздушным движением в зоне аэропорта, выполнение различных видов непрофильной деятельности, сдавать в аренду и концессии авиакомпаниям и другим предприятиям объекты, сооружения и оборудование для производственной и коммерческой деятельности.

Сооружения и объекты аэропортового имущественного комплекса должны передаваться в пользование создаваемому акционерному обществу на условиях долгосрочной аренды (на 10–50 лет). В уставе АО, создаваемого на базе аэропорта, устанавливается, что в срок не более двух лет с даты регистрации общества, **аэропорт подлежит реорганизации**, которая должна предусматривать:

- продажу по конкурсу отдельных имущественных объектов аэропорта в счет уменьшения доли государственного имущества в составе уставного капитала АО;
- образование производственно-коммерческих структур (частных предприятий), осуществляющих обслуживание воздушных судов, сервисные услуги пассажирам, включая торговлю и общественное питание.

Указанные производственно-коммерческие структуры используют территорию, капитальные сооружения и объекты длительного использования аэропорта на условиях аренды, покупают подлежащее приватизации имущество по конкурсу и получают допуск к производственным процессам аэропорта. Аэропорт обязан обеспечивать право равного доступа к своим услугам авиакомпаниям, в том числе предоставлять им в аренду необходимое оборудование, площади и помещения без нанесения ущерба другим авиаперевозчикам в случае дефицита производственных мощностей.

Объекты социально-культурно-бытового назначения носят, как правило, убыточный характер и должны принадлежать в равной мере (пропорционально численности) каждому из формируемых новых предприятий. Применительно к указанным объектам возможны следующие решения:

- передача на баланс местных органов власти (по мере их готовности);
- передача в ведение аэропорта с закрепленными договором обязательствами аэропорта предоставлять их в пользование авиакомпаниям, которые принимают участие в финансировании деятельности пропорционально численности работников.

Следует отметить, что в отношении происшедшего акционирования аэропортов и особенностей их последующей работы в новых экономических условиях, на Московской международной Конференции «Приватизация и акционирование аэропортов», организованной Ассоциацией «Аэропорт» гражданской авиации совместно с Федеральной службой воздушного транспорта РФ, в сентябре 1999 года было проведено обсуждение проблем приватизации¹.

По итогам проведенной Конференции, ее участниками были сформулированы следующие выводы:

Во-первых, участники высказали сожаление об отсутствии юридического закрепления в системе государственной собственности института пользования аэропортом. На данный момент из 63 аэропортов федерального значения только в аэропорту Домодедово имеется договор на управление государственной собственностью. Отсутствие оформленных документов на право управления госсобственностью исключает возможность привлекать инвесторов, ограничивает развитие неавиационной деятельности, а также, создает и ряд других проблем.

¹ Цеюков В. Приватизация аэропортов // Воздушный транспорт. 1999. № 45/46.

Проведение наших конференций – это единственная возможность для анализа положения дел в гражданской авиации и определения перспектив развития аэропортового бизнеса.

Во-вторых, из 63 аэропортов федерального значения на данный момент лишь 33 являются акционерными обществами или входят в состав акционерных обществ. 160 организаций гражданской авиации имеют в своем составе аэропорты, которые включают 577 аэродромов. Только 80 аэропортов имеют сегодня статус самостоятельного юридического лица. Из них 49 находится в государственной или муниципальной собственности. Таким образом, мы имеем определенный опыт прошедшей приватизации, но еще больший опыт, проблем ее последствий.

В-третьих, было отмечено, что раньше в аренду и взлетно-посадочную полосу (ВПП), и рулежные дорожки, и стоянки, мог взять любой (тот, кто больше заплатит). Аэропорту при этом, не давалось никаких преимуществ. А задачи арендатора, далекого от аэропортовых проблем, вполне понятны: заработать на арендованном имуществе как можно больше денег. В заботе о сданной ему в аренду собственности он не заинтересован. В этом, однако, заинтересован аэропорт, для которого важно поддерживать состояние используемого имущества на должном уровне, так как основной доход он получает от взлета-посадки воздушных судов. Поэтому огульной приватизации быть не должно. На Западе, например, и это видно из выступлений зарубежных специалистов, к приватизации даже одного аэропорта идут годами.

Следующим важным этапом в развитии имущественных отношений в сфере воздушного транспорта, явилось принятие в 1998 году Федерального закона № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»¹. В ст. 13.1 Федерального закона в отношении аэропортовой деятельности было указано:

- Передача аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации из федеральной собственности в собственность субъекта РФ осуществляется на основании направляемого в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации **перечня аэропортов** и (или) аэродромов, расположенных на территории субъекта РФ;

- Субъект РФ вправе получить в собственность аэропорты и (или) аэродромы, включенные в перечень. Для получения указанных аэропортов и (или) аэродромов в собственность субъекта РФ высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ заявку на передачу в собственность субъекта РФ аэропортов и (или) аэродромов, включенных в перечень;

- Органы государственной власти субъекта РФ не вправе без согласования с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом в сфере гражданской авиации, осуществлять реперофилитрование и (или) прекращение эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, переданных в собственность субъекта РФ, а также иные действия, приводящие к невозможности использования указанных аэропортов и (или) аэродромов по целевому назначению;

¹ От 08.01.1998 г.

- Аэропорты, находящиеся в собственности РФ, по соглашению с Правительством РФ могут передаваться в управление субъекту РФ в порядке, установленном настоящей статьей для передачи аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации из федеральной собственности в собственность субъекта РФ. Право управления аэропортами федерального значения возникает у субъекта РФ со дня, установленного соглашением о передаче таких аэропортов в управление субъекта федерации.

Кроме того, в данной статье Федерального закона, было указано, что при передаче в собственность субъекта Российской Федерации имущества аэропортов и (или) аэродромов, объекты ЕС ОрВД передаче в собственность субъекта РФ не подлежат. Таким образом, законодатель еще раз на уровне Федерального закона, подчеркнул, что сооружения аэронавигационного обеспечения воздушного движения (объекты, обеспечивающие деятельность ЕС ОрВД), должны постоянно находиться в федеральной собственности.

Следует отметить, что по мере развития новой нормативной базы и наработки опыта деятельности в новых условиях хозяйствования, органы законодательной и исполнительной власти стремились выявить основные приоритеты в управлении государственным имуществом в сфере деятельности транспорта. Одним из первых документов, в котором были определены основные направления совершенствования управления государственной собственностью на транспорте, стала **Транспортная стратегия Российской Федерации** на период до 2020 года¹.

Одним из принципиальных положений принятого документа (Стратегии) было вполне определенное желание государства ограничить свое участие в транспортной деятельности, которое признавалось, в целом, избыточным. Было также заявлено намерение поэтапного снятия законодательных ограничений на передачу объектов транспорта в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, при наличии гарантий нормального функционирования и развития указанных объектов, после выведения их из федеральной собственности. В документе был обозначен курс на проведение постепенной приватизации имущества транспортной отрасли с учетом целей и задач транспортной стратегии. Для реализации поставленных целей было намечено решение следующих неотложных задач:

- совершенствование норм законодательства в целях недопущения несостоятельности системообразующих организаций транспортной отрасли, а также ужесточения ответственности лиц, виновных в преднамеренных банкротствах данных организаций;

- разработка законодательства, регулирующего вопросы обращения находящегося в собственности граждан и юридических лиц имущества в государственную собственность;

- совершенствование законодательства, регулирующего вопросы долевой собственности на имущество транспортной отрасли;

¹ Утверждена приказом Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45.

- совершенствование законодательства, регулирующего вопросы инвестиционной деятельности на транспорте, осуществляемой в форме капитальных вложений;

- совершенствование форм и способов передачи государственного имущества в пользование юридическим и физическим лицам, а также порядка изъятия в бюджет государства доходов государственных унитарных предприятий, получаемых ими от передачи в пользование третьим лицам, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения государственного имущества;

- содействие созданию интегрированных структур с участием организаций различных секторов транспортной отрасли, иных отраслей народного хозяйства;

- совершенствование системы профессиональной подготовки и квалификации руководителей государственных унитарных предприятий и государственных учреждений, а также представителей государства в органах управления открытых акционерных обществ транспортной отрасли;

- совершенствование методов оценки стоимости государственного имущества транспортной отрасли;

- совершенствование процедур залога государственного имущества транспортной отрасли.

В целях дальнейшего развития положений Транспортной стратегии РФ на период до 2020 года, Министерством транспорта РФ в 2007 году была принята **Концепция** управления федеральным имуществом аэропортов гражданской авиации¹. В преамбуле Концепции было констатировано:

- состояние недвижимого имущества и оборудования аэропортов требует значительных инвестиций. Вместе с тем возможности государства осуществлять бюджетное финансирование работ по капитальному ремонту и развитию аэропортовой инфраструктуры гражданской авиации, износ которой оценивается на уровне 80 %, ограничены;

- наличие существенного отставания развития земельного законодательства Российской Федерации в части правового регулирования вопросов изъятия и предоставления земель для нужд РФ, в том числе для целей строительства (развития) аэропортов (аэродромов) гражданской авиации;

- формирование национальной аэропортовой сети, соответствующей международному принципу построения авиационных маршрутных сетей («звездообразная сеть»), требует создания условий для привлечения инвестиций организаций частного сектора экономики в федеральное имущество аэропортов (аэродромов) гражданской авиации.

Для привлечения инвестиций организаций частного сектора экономики в управление имуществом аэропортов (аэродромов) необходимо решить следующие основные задачи:

¹ Концепция управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации и плана первоочередных мероприятий по реализации концепции управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации (принята Приказом Минтранса РФ от 10.01.2007 г. № 5).

- обеспечить внесение изменений в нормативно-правовые акты, направленные на снятие барьеров для участия субъектов РФ и организаций частного сектора экономики в развитии федерального имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации;

- усовершенствовать тарифную политику и адаптировать ее к потребностям привлечения инвестиций организаций частного сектора экономики, в управление федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации;

- следует постепенно прекращать государственное регулирование аэропортовых сборов и тарифов в потенциально конкурентных и конкурентных секторах аэропортовой деятельности;

- определить порядок расчета ставок аэропортовых сборов и тарифов с учетом экономически обоснованных затрат стратегических инвесторов, операторов, специализированных управляющих компаний на цели эксплуатации и улучшения федерального имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации.

В среднесрочной перспективе в **Концепции предполагается** использовать два способа привлечения в федеральное имущество аэропортов (аэродромов) частных инвестиций:

- приватизация имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации;
- передача имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации юридическим лицам (стратегическим инвесторам, операторам, специализированным управляющим компаниям) во временное владение и (или) пользование, или в доверительное управление.

Прекращая быть собственником имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, **государство сохраняет за собой** достаточно эффективный инструментарий управления и контроля за состоянием и развитием данного имущества. В частности:

- полномочия по определению условий приватизации имущества аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, в том числе по его обременению ограничениями, предусматривающими обязанность использовать данное имущество исключительно по его функциональному назначению;

- полномочия акционера открытых акционерных обществ, в уставный капитал которых внесено имущество аэропортов (аэродромов) гражданской авиации;

- полномочия по формированию перечня стратегических предприятий и акционерных обществ, в отношении которых используется особый порядок приватизации, а также по формированию перечня стратегических предприятий и организаций, в отношении которых используется особый порядок банкротства;

- сертификация аэропортов (аэродромов), юридических и физических лиц, обеспечивающих коммерческие воздушные перевозки;

- налоговое регулирование аэропортовой деятельности.

В случае невозможности реализации изложенного **инвестиционного механизма**, имущество аэродрома продается в порядке, установленном Федеральным законом от 21.12.2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», с обременением, предусматривающим обязанность использовать данное имущество исключительно по его функциональному назначению.

Повышение эффективности управления федеральным имуществом в сфере деятельности гражданской авиации может быть обеспечено, по мнению авторов разработанной **Концепции**, в том числе, и за счет усиления нормативно-правовой составляющей, по примеру ряда экономически развитых стран, где собственниками аэропортов (включая аэродромы), являются коммерческие организации. С этим доводом нельзя не согласиться, в то же время, следует учитывать, что ни одна страна мира не осуществляла перехода на новые, рыночные условия хозяйствования, в ситуации, когда все движимое и недвижимое имущество гражданской авиации находилось в государственной или муниципальной собственности. Кроме того, ни в одной стране нет, и никогда не было, таких больших пространств, где использование других видов транспорта, кроме воздушного, практически исключено в отношении более чем половины территории государства. В других странах также, никогда не было такой формы владения имуществом, как право хозяйственного ведения.

Как было отмечено в Приложении №1 к приказу Минтранса № 5, в 1992–1995 годах в России было приватизировано (акционировано) более 50 предприятий гражданской авиации – балансодержателей аэропортов (аэродромов). Но при этом количество действующих аэродромов сократилось с 1302, до 876. К 1998 году количество акционированных предприятий гражданской авиации – балансодержателей аэропортов (аэродромов), возросло до 80, а количество действующих аэродромов сократилось до 639.

При этом управление государственным имуществом, основу которого составляли большие земельные участки, занимаемые аэродромами, а также, дорогостоящее недвижимое и движимое имущество аэропортов, осуществлялось не лучшим образом. Значительная часть операторов (администраций аэропортов) использовала имущество аэропортов и аэродромы **безвозмездно**, и без юридического оформления договоров фактических арендных отношений с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (территориальными органами ФАВТ). А те договоры, которые все же имелись, предусматривали, как правило, неоправданно низкие ставки арендных платежей. И эти договоры не содержали ясных и однозначных обязательств арендаторов по поддержанию в эксплуатационном состоянии арендуемого имущества, а также, свои права и обязательства при улучшении арендатором состояния используемого имущества.

Следует отметить, что характерной особенностью процесса приватизации аэропортовой инфраструктуры гражданской авиации являлось то, что к 1998 году не был сформирован институт эффективных собственников приватизированных предприятий – балансодержателей аэропортов, заинтересованных в

долгосрочных капитальных вложениях в имущество приватизированных аэропортов, а также, в не подлежащее приватизации федеральное имущество аэродромов гражданской авиации. Основным содержанием государственного управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации в 1999–2004 годах была организация оформления права собственности Российской Федерации на имущество аэропортов (аэродромов) и соответствующие земельные участки. Такой регистрации в СССР не было, так как считалось, что в этом нет необходимости. Однако, в ходе начавшейся в начале 1992 года приватизации, оформление прав собственности Российской Федерации на имущество аэропортов (аэродромов) и соответствующие земельные участки, было все же начато, но к концу 1998 года права на земельные участки были оформлены не более чем в отношении 10 % действующих аэропортов (аэродромов).

Для ускорения и упорядочения процессов оформления находящегося в государственной собственности имущества аэропортов и аэродромов, в 2002 году, в статусе ФГУП была создана **Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)** (далее – ФГУП «АГА (А)»)¹. Основной задачей данного предприятия было приведение в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», **оценки стоимости государственного имущества**, которое ФГУП АГА (А), должно затем передавать в управление операторам аэропортов и аэродромов по договорам аренды. Однако данное решение было недостаточно продуманным и финансово не обеспечено. Для деятельности ФГУП не были определены источники финансирования, без которых она не могла обойтись, по крайней мере, на начальных этапах своей работы. А собственными источниками ФГУП АГА (А) не обладало.

Источники финансирования при образовании АГА (А) нужны были, в первую очередь, для оформления прав на недвижимое имущество аэропортов и аэродромов. Кроме того, данное имущество для постановки его на баланс ФГУП, как отмечалось выше, должно было пройти процедуру оценки независимым оценщиком, в соответствии с требованием Закона об оценочной деятельности. Тем не менее, ФГУП АГА (А) по факту является сегодня основным балансодержателем по имуществу аэродромов гражданской авиации. В его ведении находятся около 80 аэропортов (аэродромов), в том числе, три крупнейших аэродрома Московского аэроузла (МАУ)². Методика определения арендной платы за использование имущества аэродромов была разработана по заказу Минтранса РФ, Государственным НИИ гражданской авиации (ГосНИИ ГА). Как ожидается, теперь аэропорты должны будут платить за пользование государственным имуществом в зависимости от уровня собственных доходов.

¹ На основе Распоряжения Правительства РФ от 11.10.2001 г. № 1353-р «О создании ФГУП Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)».

² Разумный Е. Аэропорты давно ждали изменения правил взимания арендной платы за аэродромы // Ведомости. 2016. 12 нояб.

Новая методика определения размеров арендной платы должна заработать в 2017 году.

По предварительным расчетам, для аэропорта ОАО «Шереметьево» арендная плата может вырасти со 170 миллионов, до 343–626 миллионов рублей в год; для «Домодедово» – с 348, до 391–518 миллионов рублей; для «Внуково» – со 107, до 218–302 миллионов рублей. В 2015 году государство получило от 46 аэропортов 1,07 миллиардов рублей за пользование арендованным имуществом. Если будет утверждена новая методика расчета выплат, которая, как ожидается, сделает расчеты более прозрачными, это позволит распределить плату равномерно между всеми аэропортами. Как полагают эксперты, суммарная годовая арендная плата 46 аэропортов при этом вырастет до 1,85–2,4 миллиардов рублей (в зависимости от выбранного типа методики и используемых расчетных коэффициентов).

До настоящего времени рыночная оценка и арендная плата за имущество аэропортов зависели преимущественно от договоренности между оценщиком и руководством ФГУП АГА (А). При этом, есть много примеров, когда выплаты сопоставимых по пассажиропотоку и доходам аэропортов отличались в 2 раза и более, но это практически не влияло на размеры арендной платы. Так, например, почти равные по пассажиропотоку «Шереметьево» и «Домодедово» в 2015 году заплатили соответственно 170 миллионов и 348 миллионов рублей. Близкие по пассажиропотоку аэропорты Хабаровска и Владивостока – соответственно 19,6 миллионов и 33,7 миллионов рублей. Случалось, что аэропорт не соглашался с оценкой используемого имущества и арендной платой, поэтому он не вносил ее или платил, исходя из собственных оценок. Иногда это становилось причиной затяжных судебных споров между аэропортами и ФГУП АГА (А).

В 2016 году Минтранс РФ возобновил переговоры с аэропортами «Внуково», «Домодедово» и «Шереметьево» о сдаче им **в концессию** аэродромов¹. Аэропортам предлагается в рамках предоставленных концессий самим содержать используемые ими аэродромы (государственное недвижимое имущество). При этом государство не берет на себя никаких обязательств по строительству автомобильных и железных дорог для улучшения транспортной доступности аэропортов. Как ожидается, концессионная плата каждого аэропорта составит 1 рубль в год. Предполагаемый срок концессий: на 49 лет² – для «Внуково» и «Шереметьево»; до 2073 года – для «Домодедово» (на такой срок аэропорт арендовал аэродром, и законодательство не допускает ухудшения условий). По концессии в России фактически работает пока только аэропорт «Пулково», и в 2014 году концессионер – «Воздушные ворота Северной столицы» – заплатил концеденту 792 миллиона рублей.

¹ Махонин А. Минтранс хочет переложить на инвесторов затраты на содержание аэродромов // Ведомости. 2016. 28 дек.

² Максимальный срок аренды, который может быть установлен для договора аренды в данных условиях, в соответствии с ст. 28 Федерального закона от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Следует отметить, что создание ФГУП АГА (А), задачи и функции которого, даже не определены (в Распоряжении Правительства № 1353-р), отражает сомнительную традицию непоследовательной и невнятной государственной политики в сфере управления государственной собственностью. Тем не менее, это не помешало включению ФГУП АГА (А) в Перечень стратегических предприятий¹ Российской Федерации.

К сожалению, при создании ФГУП АГА (А) не было учтено, что нахождение на его балансе объектов **не подлежащего приватизации** федерального имущества аэродромов, ограничивает возможности ФГУП осуществлять привлечение инвестиций и заемных средств. А предусмотренная обязательность конкурсных процедур при передаче аэродромов в аренду, не могла быть вполне реализована в практике государственного управления федеральным имуществом аэродромов, входящих в состав приватизированных аэропортов. При общем недостатке средств на организацию деятельности АГА (А), не было предусмотрено и финансирование затрат на улучшение не подлежащего приватизации федерального имущества аэродромов, которое должно находиться на балансе ФГУП. Применительно к деятельности АГА (А) не была учтена уже сформировавшаяся тенденция участия субъектов РФ в управлении федеральным имуществом аэропортов (аэродромов), в том числе, инвестиционного характера.

Анализ информации, представленной 40 субъектами РФ, свидетельствует, что к концу 2006 года, наибольшие капитальные вложения в федеральное имущество аэропортов (аэродромов) гражданской авиации, были осуществлены Республикой Татарстан, Республикой Башкортостан, Республикой Мордовия, Ханты-Мансийским автономным округом, Тюменской, Кировской, Челябинской, Ярославской, Свердловской областями.

Некоторые намерения учредителей АГА (А) и поставленные затем перед ФГУП задачи, вообще не могли быть реализованы. Так, например, для участия в конкурсе на заключение договора аренды аэродрома, входящего в состав приватизированного аэропорта, потенциальные арендаторы должны были иметь **сертификат**, предоставляющий им право осуществления деятельности по аэродромному обеспечению полетов воздушных судов. Однако действовавшие в этот период Федеральные авиационные правила «Сертификация аэропортов. Процедуры», утвержденные приказом Федеральной службы воздушного транспорта России от 24.04.2000 года № 98, устанавливали, что указанный сертификат выдается юридическому лицу, только в случае нахождения у него в пользовании на законном основании производственных зданий и сооружений, необходимых для организации аэродромного обслуживания в соответствующем аэропорту. Данное сертификационное требование исключало возможность наличия установленного сертификата у нескольких юридических лиц.

Кроме того, в рассматриваемый период государственного управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации отсут-

¹ Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ : указ Президента РФ от 04.08.2004 г. № 1009 // СПС «КонсультантПлюс».

ствовали потенциальные **конкуренты-операторы**, обладавшие достаточным и устоявшимся опытом организации наземного обслуживания авиационных перевозок на уровне мировых стандартов, а также реализации инвестиционных проектов по развитию аэропортовой инфраструктуры.

Следует признать, что данная попытка повысить эффективность управления государственным имуществом аэропортов и аэродромов не дала ожидаемых результатов вследствие ряда очевидных просчетов и недостатков, допущенных на этапе ее обоснования. К тому же, данная управленческая модель была разработана без всестороннего учета мирового опыта управления аэропортами (аэродромами). Как было отмечено в приказе Минтранса РФ № 5, основной ее направленностью было решение вопросов, связанных с вовлечением в гражданский оборот федерального имущества аэропортов (аэродромов). При этом, однако, формирование экономических и правовых предпосылок для развития аэропортов (аэродромов) в качестве приоритетной задачи, даже не рассматривалось.

Необходимо также отметить, что, несмотря на специфические начальные условия, в которых стартовала реформа имущественных отношений в сфере российского воздушного транспорта, следовало все же учесть и опыт других стран, которые в конце 80-х – начале 90-х годов проводили масштабную и системную приватизацию аэропортов, с целью повышения их эффективности. Притом что в большинстве экономически развитых стран законодательство не содержит норм, запрещающих вносить имущество аэропортов (включая аэродромы) гражданской авиации в уставный капитал коммерческих организаций. В то же время следует учитывать по опыту других стран, что приватизация имущества аэропортов с целью повышения эффективности их деятельности, далеко не всегда гарантирует достижение поставленной задачи.

Так, в 1996 году Конгрессом США был принят законодательный акт «Federal Aviation Reauthorization Act», предусматривающий возможность приватизации аэропортов. Затем Конгресс США утвердил программу, в которой были сформулированы условия продажи аэропортов или сдачи их в аренду. Однако принятие этих документов не дало импульс соответствующим приватизационным процессам. Это объясняется в первую очередь тем, что в отличие от других государств состояние бюджетной системы США позволяет осуществлять значительные инвестиции в аэропортовую инфраструктуру гражданской авиации. В среднем соответствующие ежегодные инвестиции Правительства США составляют около 3,2 миллиарда долларов США. Тем не менее в большинстве других экономически развитых стран постоянно расширяется степень участия финансовых, технических, кадровых и интеллектуальных ресурсов частного сектора экономики в непосредственном управлении и развитии аэропортов гражданской авиации.

В завершение краткого анализа имущественных отношений, сложившихся в сфере российского рынка коммерческих авиаперевозок, следует отметить, что только имущество таких авиапредприятий, как **авиакомпании** принадлежит им сегодня на праве собственности. К нему относятся, главным образом

самолеты и вертолеты, стоимость которых иногда измеряется многими миллиардами рублей. Кроме того, для обеспечения деятельности авиакомпании, она должна иметь в собственности, или использовать на договорных условиях оборудование, аппаратуру и материалы для выполнения подготовок полетам и для иных видов обслуживания авиационной техники. При этом, однако, большинство российских авиакомпаний использует воздушные суда, главным образом, иностранного производства, по договорам лизинга или аренды (на основе § 3 главы 34 «Аренда» Гражданского кодекса РФ). То же самое касается и большей части видов углубленного технического обслуживания авиатехники, которые во многих авиакомпаниях выполняются сторонними организациями.

С учетом этих особенностей, стоимость активов различных российских авиакомпаний может отличаться в сотни или даже тысячи раз. Действительно, едва ли можно сравнивать стоимость имущества нашей крупнейшей авиакомпании «Аэрофлот», имеющей в собственности несколько сот воздушных судов (российского и зарубежного производства), с имуществом небольшой авиакомпании, использующей арендованные воздушные суда и обеспечивающей свои полеты на основе договорных отношений с сторонними организациями и наземными службами обеспечения. Обучение авиAPERсонала этих авиакомпаний и его переподготовка, а также, все виды ремонта авиатехники и сложные виды технического обслуживания воздушных судов, выполняются, как правило, в зарубежных технических центрах.

В отношении **авиапредприятий «Росаэронавигация»** в статье 7 ВК РФ «Принадлежность имущества авиации» установлено, что все их движимое и недвижимое имущество находится в государственной собственности. При этом принадлежащее авиапредприятиям (ФГУП) ЕС ОрВД многочисленное оборудование, имеет высокую стоимость, и эксплуатация его требует серьезных финансовых затрат. Немалых расходов требует и информационное обеспечение деятельности гражданской авиации, которое обеспечивается в основном, деятельностью предприятий, подразделений и служб «Росаэронавигации».

Однако, наиболее сложными и проблемными представляются структура и состав имущества, которое используют российские **аэропорты**. На сегодняшний день в Реестре российских аэродромов учтены 229 объектов, а также 5 вертодромов. Именно недвижимое имущество аэродромов имеет наиболее высокую стоимость, в сравнении со стоимостью другого аэропортового имущества. При этом основу имущества аэродрома образует взлетно-посадочная полоса, которая представляет собой довольно сложное и дорогостоящее сооружение, строительство и последующая эксплуатация которого требует наличия подготовленного авиAPERсонала и немалых расходов. Другим объектом недвижимости, также имеющим высокую стоимость, является земельный участок, на котором размещен аэродром. Причем территория этого участка, особенно для аэродромов категории «А», может измеряться десятками или даже сотнями гектаров.

Как это уже отмечалось выше, в последние 10–15 лет проводится активная работа по установлению четких границ аэродромов гражданской авиации,

оформлению их, как обособленных земельных участков, для постановки на кадастровый учет, а также – на баланс ФГУП АГА (А). К сожалению, инвентаризация и оформление аэродромов, как **объектов государственной собственности**, далеки от своего завершения, и сейчас на балансе ФГУП находится менее половины российских аэропортов.

Следует также учитывать, что есть и некоторое количество небольших аэродромов, находящихся в собственности муниципалитетов, которые, соответственно, должны быть учтены на балансах муниципалитетов. За оформление государственной и муниципальной собственности и постановку ее на кадастровый учет надо платить, но бюджетных денег на это хронически не хватает. Есть еще и такая проблема, как судьба фактически брошенных аэродромов и не используемых посадочных площадок (которые также входят в имущество аэропортов). При этом количество брошенных аэродромов превышает 1000 (не считая посадочных площадок). Однако в отношении этих объектов недвижимости никто не принимает, и, судя по всему, не собирается принимать каких-то решений.

В последние годы на федеральном уровне неоднократно принимались решения о передаче гражданских аэродромов и созданных на их основе аэропортов, из федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации. Однако передача такого сложного комплексного объекта недвижимости возможна только при желании субъекта РФ его принять. А принять комплексный объект недвижимости довольно затруднительно, если его границы, точно не установлены (что имеет место в большинстве случаев), и его балансовая стоимость не определена установленным порядком.

Одной из тенденций последнего времени являются участвовавшие случаи банкротств различных видов предприятий воздушного транспорта, в том числе, авиакомпаний и аэропортов. Одной из основных причин финансовой несостоятельности авиапредприятий является отмечающееся в последние 3–4 осязательное падение спроса на пассажирские и грузовые авиаперевозки, который обусловлен, главным образом, снижением доходов населения. В этих условиях, авиакомпании и аэропорты, которые тоже испытывают финансовые затруднения, не могут поднять цены на авиабилеты и грузовые тарифы, несмотря на то, что многие из них давно уже работают на пределе, или даже ниже рентабельности¹. Очевидно, что повышение цен и тарифов все же неизбежно, хотя бы потому, что цена на авиакеросин выросла в течение 2017 года на 25 %. Однако есть понимание, что от повышения цен и тарифов спрос на авиаперевозки упадет еще больше и многие авиапредприятия окажутся на грани банкротства.

Понятно, что в этих условиях большинство авиакомпаний и аэропортов не имеют возможности хотя бы минимально обновлять свою авиационную технику и наземное оборудование, а также снижать себестоимость своих услуг за счет внедрения новых, инновационных технологий. Многие авиапредприятия

¹ Средний авиационный тариф на внутренних авиалиниях в последние 5–6 лет снижается (Синицкий А., Крамаренко А. Синяя птица и старые грабли // Авиатранспортное обозрение. 2017. № 1–2. С. 34).

получают в последнее время некоторую поддержку от региональных властей, так как представляется очевидным, что прекращение работы аэропорта, как правило, носит необратимый характер. К сожалению, сложившаяся ситуация такова, что абсолютное большинство региональных аэропортов и авиакомпаний вряд ли смогут обойтись сегодня без прямого или косвенного субсидирования своей деятельности.

Прямое отношение к вопросам использования различных видов имущества в сфере гражданской авиации имеют и **вопросы налогообложения**. Из содержания норм Налогового кодекса РФ следует, что имущество и деятельность российских авиапредприятий не имеют каких-то значимых преференций в налогообложении по большинству видов налогов.

Как представляется, в сфере налогообложения транспортные организации, эксплуатирующие разные виды транспорта, должны иметь, как минимум, равные позиции. Однако, если обратиться к содержанию Главы 30 Налогового кодекса РФ («Налог на имущество организаций»), нетрудно обнаружить, что в ст. 381 НК РФ «Налоговые льготы» предусмотрено освобождение от уплаты налога на имущество в отношении сооружений, являющихся «неотъемлемой технологической частью федеральных автомобильных дорог общего пользования». Эта льгота, однако, не распространяется на **движимое и недвижимое имущество авиакомпаний и аэропортов**, и находящихся на их территориях оборудование ФГУП «Росаэронавигация».

В Главе 31 Налогового кодекса РФ «Земельный налог» также предусмотрены налоговые льготы (в п. 2 ст. 395 НК РФ «Налоговые льготы») в отношении «земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования». Однако эта льгота не касается земельных участков, на которых расположены авиакомпании и аэродромы, и их производственные помещения. Притом, что их служебные территории часто находятся вблизи городской черты (или даже на территории городов), и эти земельные участки имеют высокую кадастровую стоимость. Казалось бы, отсутствие льгот по налогу на землю не имеет значения для территорий аэропортов, так как они расположены на земельных участках, выведенных из оборота в силу того, что они находятся в федеральной собственности. Тем не менее, за занимаемые аэропортом сотни гектаров ФГУП АГА (А) берет с аэропорта арендную плату, и величина ее зависит, в том числе, и от кадастровой стоимости земли, которую использует аэропорт.

В соответствии с главой 21 Налогового кодекса РФ (Налог на добавленную стоимость), перевозки железнодорожным транспортом облагаются НДС по нулевой ставке, перевозки воздушным транспортом – по ставке в 10 %, а для автомобильного и водного транспорта применяется ставка налогообложения 18 %. Решением Правительства РФ ставку обложения НДС для авиаперевозок в 10 % планируется сохранить до конца 2020 года. Однако никто пока не знает, что будет после 2020 года. Справедливости ради, следует отметить, что в отношении некоторых видов авиапредприятий Федеральной аэронавигационной

службы РФ («Росаэронавигации»), по НДС есть налоговые льготы точечного характера.

Однако, кроме налога на добавленную стоимость (НДС), есть и еще более десяти видов налогов и сборов, большая часть которых, в том или ином объеме, касается транспортных организаций (налог на прибыль организаций, транспортный налог, акцизы на топливо и др.). Очевидно, что неравенство в налогообложении ощутимо влияет на себестоимость пассажиро- и тоннокилометра для разных видов транспорта и это обстоятельство отражается на конкурентных возможностях разных видов транспорта. Можно сделать вывод, что в целом налоговая политика государства в отношении всех видов транспорта (включая авиационный), не отличается сегодня единством подходов.

3.2. Предпринимательская деятельность авиакомпаний на рынке авиаперевозок

В соответствии с **ст. 62 Воздушного кодекса РФ¹** «Коммерческая деятельность в области гражданской авиации российских авиационных предприятий и индивидуальных предпринимателей», авиапредприятия и частные предприниматели вправе заниматься предпринимательской (коммерческой) деятельностью в сфере гражданской авиации, в том числе, в соответствии с **п. 3 ст. 8 ВК РФ**, коммерческими воздушными перевозками и авиационными работами. Близкие по смыслу формулировки о возможностях предпринимательства в различных сферах экономической деятельности, содержатся в **ст. 34** российской Конституции и в **пункте 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ**.

В **статье 65 ВК РФ** «Контроль за деятельностью авиационных предприятий и частных предпринимателей», указано, что при контроле основное внимание должно быть уделено соблюдению авиапредприятиями норм российского законодательства и международных договоров, а также, требований соответствующих сертификатов и лицензий.

Очевидно, что основным видом авиапредприятия гражданской авиации следует считать **авиакомпанию**, то есть организацию, непосредственно осуществляющую перевозки по воздуху пассажиров, грузов, багажа и почты. Осуществление этих видов деятельности, однако, возможно только при соблюдении определенных, установленных на государственном уровне требований и условий, которые подтверждаются такими документами, как **лицензия и сертификат эксплуатанта**. Причем, как указано в **п. 3 ст. 9 ВК РФ** «Лицензирование деятельности в области авиации», юридическое лицо (авиакомпания) может получить лицензию на выполнение авиаперевозок, только после оформления сертификата эксплуатанта.

Статья 61 ВК РФ «Авиационное предприятие и эксплуатант» определяет понятие **эксплуатант**, как физическое лицо или организацию, имеющие воз-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 12. Ст. 1383.

душное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующие указанное воздушное судно для полетов и имеющие сертификат (свидетельство) эксплуатанта. Соответственно, под **авиационным предприятием** понимается юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности, имеющее основными целями своей деятельности осуществление за плату воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты и (или) выполнение авиационных работ.

В Реестре ФАВТ (Росавиации) в настоящее время зарегистрированы 111 авиакомпаний (авиапредприятий), имеющих сертификаты эксплуатантов на осуществление коммерческих воздушных перевозок¹. В соответствии с Федеральными авиационными правилами (далее – ФАП) введенными в действие приказом Министерства транспорта РФ от 13.08.2015 г. № 246², для получения **сертификата эксплуатанта** Заявитель (юридическое лицо или частный предприниматель) должны подать в ФАВТ заявление о намерении получить сертификат и наличии готовности доказать свое соответствие требованиям, установленным в настоящих Правилах (ФАП-246). Выполнение коммерческих воздушных перевозок авиакомпаниями, не имеющими сертификата, не допускается. При этом эксплуатация воздушных судов в коммерческих целях осуществляется в соответствии с условиями и ограничениями, установленными выданным авиакомпаниями сертификатом.

Авиакомпания, претендующая на получение сертификата эксплуатанта, должна доказать свои возможности успешно осуществлять все виды подготовок воздушных судов к полетам, иметь в наличии подготовленные летные экипажи и авиаперсонал, способный организовать и обеспечить выполнение полетов. А также иметь в наличии эффективную систему управления безопасностью полетов.

В соответствии с требованиями ФАП-246 авиакомпания должна обеспечивать:

- поддержание летной годности воздушных судов;
- выполнение всех видов наземного обслуживания;
- осуществление медицинского освидетельствования авиаперсонала;
- предоставление экипажам воздушных судов аэронавигационной информации и метеорологической информации;
- соблюдение правил авиационной безопасности.

Заявитель должен назначить руководителя организации (исполнительного директора авиакомпании), который способен организовать осуществление деятельности эксплуатанта в соответствии с воздушным законодательством РФ, требованиями сертификата и корпоративных (локальных) норматив-

¹ По материалам сайта <http://www.favt.ru/dejatelnost-aviakompanii-reestr-kommercheskie-perevozki>.

² Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям Федеральных авиационных правил.

ных актов эксплуатанта. Назначенный руководитель эксплуатанта (авиакомпания) назначает должностных лиц авиапредприятия, в обязанности которых входит обеспечение исполнения функций:

- по организации подготовки и допуска к полету членов экипажей воздушных судов (организации летной работы);
- по поддержанию летной годности воздушных судов;
- по управлению безопасностью полетов;
- по организации мероприятий по авиационной безопасности;
- по реализации системы управления качеством;
- по наземному обслуживанию воздушных судов.

Руководитель авиапредприятия (эксплуатанта) и назначенные им должностные лица, должны иметь необходимый для исполнения своих должностных обязанностей уровень знаний воздушного законодательства¹ Российской Федерации, иметь достаточную профессиональную подготовку и необходимый опыт работы по своей специальности (конкретные сроки пребывания в должностях установлены в п. 11 Раздела «II» ФАП-246).

Для выполнения регулярных авиaperевозок по расписанию полетов держатель сертификата должен иметь воздушные суда в количестве, определяемом графиком оборота воздушных судов с учетом необходимого резерва, но не менее трех (с количеством пассажирских мест до 55) или восьми (с количеством 55 мест и более). Для выполнения нерегулярных (чартерных) воздушных перевозок пассажиров по планируемой программе полетов на воздушных судах с количеством пассажирских мест более 20, эксплуатант должен иметь воздушные суда в количестве, определяемом графиком оборота воздушных судов, но не менее трех. Кроме того, заявитель (эксплуатант) должен иметь в наличии помещения, рабочие места, необходимое оборудование, вспомогательные службы и подготовленный персонал, способный осуществлять и обеспечить производственную деятельность эксплуатанта. Для организации полетов воздушных судов в авиакомпании должны быть в наличии средства связи со всеми подразделениями, во всех местах осуществления заявленной производственной деятельности.

Заявитель, представивший заявку на получение сертификата, разрабатывает и представляет бизнес-план, содержащий обоснование возможности и достаточности финансовых ресурсов авиакомпании, для выполнения планируемой программы полетов в течение 24 месяцев и обеспечения покрытия расходов на ее выполнение без доходов, в течение трех месяцев от начала работы. В случае, если подавший заявку эксплуатант планирует освоение новых типов воздушных судов или выполнение международных полетов, он должен представить соответствующие изменения и дополнения к разработанному бизнес-плану.

¹ А также должностное лицо в пределах своей компетенции должно знать аналогичные нормы законодательства иностранных государств, на территории которых эксплуатант (заявитель) организует или осуществляет (планирует осуществлять) соответствующий вид перевозочной деятельности.

В соответствии с **ст. 131 ВК РФ** «Обязательное страхование ответственности владельца воздушного судна перед третьими лицами», заявитель обязан иметь в наличии страховой полис на предмет страхования такой ответственности, наличие которого является обязательным, при выполнении внутренних и международных коммерческих воздушных перевозок. Кроме того, к обязательным видам страхования относятся:

- Страхование жизни и здоровья членов экипажа пилотируемого воздушного судна при исполнении ими служебных обязанностей (**ст. 132 ВК РФ**).

- Страхование риска гражданской ответственности перевозчика перед пассажиром воздушного судна за причинение при воздушной перевозке пассажира вреда его жизни или здоровью, а также багажу и находящимся при этом пассажирам вещам (**ст. 133 ВК РФ**).

- Страхование ответственности перед грузовладельцем или грузоотправителем за утрату, недостачу или повреждение (порчу) груза (**ст. 134 ВК РФ**).

- Страхование ответственности за вред, который может быть причинен в связи с выполнением эксплуатантом авиационных работ (**ст. 135 ВК РФ**).

В соответствии с Разделом «III» ФАП-246 «Документация и руководства» заявитель обязан разработать, утвердить и внедрить на авиапредприятии, следующие виды локальных нормативных актов:

- руководство по производству полетов (далее – РПП);
- руководство по организации технического обслуживания (далее – РОТО);

- руководство по организации наземного обслуживания (далее – РОНО), которое по решению заявителя РОНО может быть включено в состав РПП;

- другие внутренние нормативные документы заявителя (эксплуатанта), на которые делается ссылка в РПП.

В ходе рассмотрения заявки ФАВТ рассматривает и одобряет следующие документы заявителя:

- методы определения эксплуатационных минимумов аэропортов;
- перечни минимально исправного оборудования воздушных судов;
- программы авиационной безопасности;
- программы подготовки членов летного и cabinного экипажа, сотрудника по обеспечению полетов.

Руководство по производству полетов эксплуатанта (РПП) – Operations Manual (OM) – является основным документом, регламентирующим летную эксплуатацию и производство полетов конкретного эксплуатанта. РПП содержит процедуры, указания и рекомендации относительно организации полетов и летной эксплуатации конкретных самолетов данного эксплуатанта. Процедуры предназначены для использования всем персоналом эксплуатанта при выполнении служебных обязанностей. РПП подлежит согласованию, а отдельные части утверждению государством эксплуатанта (в процессе сертификации эксплуатанта).

Авиакомпания обязана непрерывно планировать и реализовывать мероприятия, обеспечивающие своевременное ознакомление персонала с необходи-

мой информацией, в том числе, с информацией о безопасности полетов, авиационной безопасности, персонале организаций, изменениях в законодательстве, правилах и нормативно-правовых актах государств, на территории которых осуществляется деятельность эксплуатанта, а также о содержании своих локальных нормативных актов. В случае если применяется электронная система управления и контроля документации и данных, используемых непосредственно при производстве полетов, то эксплуатант производит в данной системе плановое резервное копирование указанных документов и данных, обеспечивающих ее сохранность.

Особое значение при оценке готовности авиакомпании к осуществлению коммерческих авиационных перевозок, имеет состояние ее готовности к проведению подготовок и к выполнению полетов в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации»¹. В соответствии с данными Правилами (ФАП-128) эксплуатант обязан обеспечивать поддержание необходимого уровня квалификации своего авиаперсонала, путем его периодической переподготовки и обучения, контроля знаний и профессиональных навыков. С этой целью авиакомпания организует допуск членов экипажей воздушных судов к выполнению своих функций в соответствии с требованиями Правил, а также:

- организацию и проведение подготовки, тренировок, контроля навыков и знаний, предусмотренных ФАП-128;
- формирование экипажей воздушных судов;
- планирование работы членов экипажей воздушных судов с учетом нормирования рабочего времени и времени отдыха летного состава и контроля утомляемости;
- контроль и анализ деятельности экипажей воздушных судов;
- анализ данных средств объективного контроля;
- разработку и реализацию программ подготовки членов экипажей воздушных судов;
- ведение и хранение документов о подготовке членов экипажей и контроле знаний и навыков, а также работе членов экипажей.

Заявитель (эксплуатант) обеспечивает хранение в течение года со дня окончания срока действия документов, подтверждающих выполнение требований по допуску членов экипажей к полету, а также, допуски к выполнению служебных обязанностей сотрудников по обеспечению полетов. Кроме того, эксплуатант обязан обеспечить хранение в течение трех лет:

- данные о каждом выполненном полете (задание на полет);
- данные о заправке топливом и маслом (бортовой журнал);
- данные о рабочем и полетном времени, а также времени отдыха членов экипажа и сотрудников по обеспечению полетов.

Данные о метеорологической информации, уведомления для капитанов воздушных судов, сводно-загрузочная ведомость, копия подписанного плана

¹ Введенных в действие приказом Министерства транспорта РФ от 31.07.2009 г. № 128.

полета хранятся в течение 90 дней, с даты выполнения соответствующего полета воздушным судном эксплуатанта.

Заявитель (эксплуатант) утверждает **политику обеспечения безопасности полетов**, которая должна:

- содержать указание на приоритет вопросов обеспечения безопасности полетов в деятельности эксплуатанта;
- содержать механизмы оценки и предоставления ресурсов, необходимых для реализации политики в области безопасности полетов и должна быть доведена до сведения всех сотрудников авиакомпании.

В интересах обеспечения и поддержания необходимого уровня безопасности полетов, должен постоянно осуществляться анализ информации по безопасности полетов в целях выявления факторов опасности и проведения анализа информации и данных, связанных с эксплуатацией воздушных судов. В ходе осуществления авиаперевозок должен регулярно проводиться анализ информации по безопасности полетов с дальнейшим информированием о результатах рассмотрения всех заинтересованных лиц авиакомпании. При этом должны быть созданы условия для проведения в установленные сроки расследования инцидентов и авиационных происшествий, а также, реализованы процедуры для выявления и расследования отклонений от правил и процедур, установленных в его руководствах (локальных нормативных актах), которые стали или могли бы стать причинами авиационного происшествия или серьезного инцидента.

Эксплуатант ведет сбор и анализ данных бортовых регистраторов воздушных судов, на которых они установлены. Обработка и анализ полетной информации могут осуществляться подразделениями эксплуатанта или сторонними организациями на основании заключенных договоров.

Большое значение для обеспечения безопасности полетов имеет **поддержание летной годности воздушных судов**. Под летной годностью понимается состояние воздушного судна, его двигателей, систем и бортового оборудования, которое соответствует требованиям действующих норм летной годности гражданских воздушных судов и обеспечивает безопасное выполнение полета. Перечень минимально необходимых требований к воздушным судам представлен в приложении № 8 к Чикагской конвенции¹, «**Летная годность воздушных судов**». Эти Стандарты, однако, содержат лишь общие требования, которые подлежат затем, детализации в национальных актах, регламентирующих содержание требования летной годности.

Для поддержания летной годности своих воздушных судов заявитель (авиакомпания) организует выполнение комплекса мер для обеспечения соответствия воздушного судна или его части, требованиям к летной годности и их поддержанию в состоянии, необходимом для безопасной эксплуатации авиатехники на протяжении необходимого срока службы в соответствии с требованиями государства регистрации воздушного судна, если иное не предусмотрено

¹ Конвенция о международной гражданской авиации, принятой Чикаго, США, 7 декабря 1944 г. Россия ратифицировала данную Конвенцию 15 октября 1970 г.

соглашениями, заключенными в соответствии со **статьей 83 бис** Конвенции о международной гражданской авиации (ИКАО)¹, в соответствии с которой, эксплуатант осуществляет и организует поддержание летной годности своих воздушных судов.

В соответствии с положениями РОТО, авиакомпания может выполнять техническое обслуживание своих воздушных судов самостоятельно (если авиакомпания имеет **сертификат** по техническому обслуживанию воздушных судов²), или организует выполнение технического обслуживания сторонними организациями, имеющими такой сертификат, выданный государством регистрации воздушного судна, если иное не предусмотрено соглашением, заключенным в соответствии со статьей 83 бис ИКАО. В пределах осуществления этих мероприятий, авиакомпания осуществляет планирование технического обслуживания воздушных судов; ведет учет выполненных работ по техническому обслуживанию; обеспечивает контроль полноты и качества выполнения работ по техническому обслуживанию. А также, осуществляет сбор и учет информации о текущем техническом состоянии авиационной техники. Эксплуатант обязан вести постоянный учет наработки воздушных судов, двигателей, воздушных винтов и их компонентов, и вносить записи об их наработке в соответствующие формуляры, не реже, чем перед осуществлением периодического технического обслуживания (если ведение формуляров предусмотрено производителем воздушного судна).

В случае, если авиакомпания передает функции по выполнению технического обслуживания воздушных судов сторонним организациям, то должностные лица эксплуатанта обеспечивают контроль исполнения организацией по техническому обслуживанию требований соответствующих ФАП и руководств эксплуатанта.

Эксплуатант организует наземное обслуживание, необходимое для обеспечения вылета воздушного судна или завершения полета по прибытию в аэропорт (за исключением обслуживания воздушного движения и технического обслуживания), включающее обслуживание пассажиров, обработку багажа, груза и почты, обслуживание и загрузку воздушного судна, контроль загрузки, заправку топливом и анти/противообледенительную обработку воздушного судна. Предусмотренное данным пунктом наземное обслуживание осуществляется эксплуатантом самостоятельно или по договорам со сторонними организациями.

¹ Конвенция о международной гражданской авиации, принятой Чикаго, США, 7 декабря 1944 г. Россия ратифицировала данную Конвенцию 15 октября 1970 г.

² Полученный при соответствии организации или ее структурного подразделения установленным требованиям, содержащимся в Федеральных авиационных правилах (ФАП-285), утвержденных приказом Минтранса РФ от 25.09.2015 г. № 285 «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим техническое обслуживание гражданских воздушных судов. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов, требованиям федеральных авиационных правил».

Заявитель (эксплуатант) включает в РПП раздел или издает отдельным документом РОНО, содержащее производственную политику, процедуры и другую информацию, необходимую для исполнения своих обязанностей персоналом, осуществляющим наземное обслуживание.

Авиакомпания при помощи персонала по обеспечению полетов организует соблюдение требований РОНО. При осуществлении регулярных полетов (по расписанию) должно быть обеспечено наличие РОНО (или доступ к ее электронной копии) в организациях, осуществляющих наземное обслуживание воздушных судов по договору в аэропортах, в которые выполняются полеты по расписанию.

Заявитель (эксплуатант) обязан разработать программу **авиационной безопасности**, а также необходимые инструкции и технологии для своего персонала в части ее обеспечения. В связи с этим эксплуатант организует подготовку авиационного персонала по авиационной безопасности в соответствии с требованиями приказа Минтранса РФ № 62, которым утверждена Программа обеспечения авиационной безопасности гражданской авиации¹. Перед началом деятельности авиакомпания обязана обеспечить ознакомление персонала с требованиями и мерами авиационной безопасности в пределах функциональных обязанностей работников.

На борту принадлежащих авиакомпании воздушных судов должны находиться контрольные перечни осмотра воздушного судна, которыми следует руководствоваться при поисках взрывного устройства, в случае предполагаемой диверсии и при проверке воздушного судна на предмет выявления спрятанного оружия, взрывчатых веществ или других опасных устройств. Перечни используются в случаях, когда возникает подозрение относительно того, что воздушное судно может подвергнуться акту незаконного вмешательства в деятельность в области авиации. К контрольному перечню прилагаются инструкции в отношении действий, которые следует предпринимать при обнаружения взрывного устройства или подозрительного предмета, а также информацией о наименее опасном месте размещения взрывного устройства на конкретном воздушном судне.

Если авиакомпания осуществляет коммерческие воздушные перевозки пассажиров, то эксплуатант принимает на работу бортпроводников и допускает их к выполнению обязанностей в качестве членов **кабинного экипажа** в соответствии с требованиями ФАП. В случае, если эксплуатант осуществляет коммерческие воздушные перевозки грузов на своих грузовых воздушных судах, то он принимает на работу бортоператоров и допускает их к выполнению обязанностей в качестве членов кабинного экипажа в соответствии с требованиями ФАП.

Эксплуатант обеспечивает наличие на борту кабинного экипажа в составе, определенном требованиями Руководства по летной эксплуатации воздушного судна (РЛЭ). Заявитель (авиакомпания) обеспечивает ознакомление всех

¹ Программа авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации: приказ Минтранса РФ от 18.04.2008 года № 62 // СПС «КонсультантПлюс».

членов кабинного экипажа с законами, правилами и процедурами, касающимися выполнения их обязанностей.

После **получения сертификата эксплуатанта**, авиакомпания обязана незамедлительно сообщать уполномоченному государственному органу (ФАВТ) о необходимости внесения в него изменений, в связи, с возможными изменениями условий эксплуатации. А также изменений, связанных с освоением нового типа воздушного судна или выходом авиакомпании на маршруты международных полетов. При этом ФАВТ и его территориальные органы имеют право на проведение инспекционных проверок, на предмет контроля соблюдения эксплуатантом условий сертификата соответствия.

Проверка соответствия эксплуатанта осуществляется с использованием контрольных карт, форма которых одобряется руководителем уполномоченного органа (ФАВТ) и публикуется на его официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Указанные контрольные карты не могут содержать требований, не установленных настоящими Правилами. Проверка соответствия требованиям ФАП проводится по программе, утверждаемой ответственным должностным лицом уполномоченного органа или руководителем его территориального органа. Результаты проверки соответствия требованиям Федеральных авиационных правил проверки оформляются актом на основании результатов заполнения контрольных карт.

Сертификат эксплуатанта и эксплуатационные спецификации должны быть переведены на английский язык. Сертификат оформляется на бланке, являющемся документом строгой отчетности и защищенной от подделок полиграфической продукцией. Сертификат эксплуатанта вступает в силу с даты его оформления. В случае принятия решения о несоответствии заявителя требованиям ФАП решение уполномоченного органа (ФАВТ) или его территориальных органов с указанием причин отказа направляется заявителю. Большое значение имеет и такой документ, как эксплуатационная спецификация воздушного судна, которая является дополнением к Регламенту летной эксплуатации и отражает особенности использования, конструкции и технического обслуживания конкретного самолета (вертолета).

В соответствии с **ст. 65 ВК РФ** («Контроль за деятельностью авиапредприятий и индивидуальных предпринимателей»), контроль за деятельностью авиакомпаний, в том числе, иностранных, осуществляется уполномоченным органом в области гражданской авиации (ФАВТ). Контроль осуществляется с соблюдением положений законодательства РФ и международных договоров России, а также, требований соответствующих сертификатов и лицензий.

Подтверждение соответствия эксплуатантов требованиям ФАП осуществляется уполномоченным органом (ФАВТ), и его территориальными органами в виде плановых проверок, внеплановых проверок, а также путем анализа данных заявки, на получение сертификата эксплуатанта. Проверки эксплуатантов на соответствие установленным требованиям проводятся для подтверждения способности заявителя (авиакомпания) безопасно осуществлять коммерческие воздушные перевозки в соответствии с требованиями ФАП и условиями,

указанными в эксплуатационных спецификациях. Плановые проверки эксплуатантов проводятся в соответствии с годовым планом плановых проверок, утвержденным руководителем уполномоченного органа. Утвержденный годовой план проверок авиакомпаний должен быть доведен до территориальных органов и эксплуатантов.

Предусмотрены следующие виды плановых проверок:

- проверка базовых объектов;
- проверка на перроне;
- проверка на маршруте (в полете).

Эксплуатант обеспечивает возможность проведения представителями уполномоченного органа (ФАВТ) или его территориальных органов проверок, включая обеспечение доступа на производственные объекты и воздушные суда эксплуатанта.

Проверка базовых объектов включает оценку достаточности финансовых ресурсов, анализ рисков ухудшения финансового состояния авиакомпании и потенциальных возможностей восстановления ее платежеспособности. Проверка осуществляется уполномоченным органом на основе данных бухгалтерской (финансовой) и государственной статистической отчетности за два истекших календарных года и по итогам последнего истекшего квартала текущего календарного года. Эксплуатант, в деятельности которого при проведении указанной оценки выявлен дефицит (недостаточность) финансовых ресурсов, разрабатывает и реализует программу (бизнес-план) восстановления и обеспечения платежеспособности с прогнозом производственно-экономических и финансовых показателей на период не менее 24 месяцев.

Результат проверки базовых объектов эксплуатанта оформляется актом, который утверждается уполномоченным должностным лицом органа, осуществившего проверку. В акте проверки авиакомпании указывается срок предоставления отчета об устранении выявленных несоответствий и замечаний.

Проверка на перроне проводится в пунктах отправления, прибытия, а также в промежуточных аэропортах посадки воздушных судов. Проверка на маршруте проводится в ходе выполнения авиакомпанией полетов. При проведении проверки на маршруте оцениваются действия экипажа воздушного судна перед вылетом, в полете и после посадки. Результаты проверок на перроне и на маршруте оформляются отчетом, который утверждается уполномоченным должностным лицом уполномоченного органа (ФАВТ) или его территориального органа. К отчету прилагаются заполненные контрольные карты. В случае, если проверками установлено несоответствие эксплуатанта требованиям настоящих Правил, то авиакомпания в срок не позднее 15 дней с даты утверждения акта проверки (отчета) представляет в орган, выполнивший проверку, план устранения выявленных несоответствий и замечаний, включающий мероприятия по устранению нарушений и сроки их устранения.

Ограничения в сертификат эксплуатанта вводятся путем включения в спецификации сертификата эксплуатанта соответствующих ограничений, аннулирования спецификаций и/или аннулирования разрешений в них, а также пу-

тем ограничения срока действия сертификата эксплуатанта, не превышающего три месяца с момента введения ограничений.

Ограничения вводятся в случаях:

- поступления заявления эксплуатанта;
- поступления заявления собственника воздушного судна о прекращении законных оснований на владение воздушным судном у эксплуатанта;
- в случае выполнения полетов на воздушных судах при отсутствии законных оснований на их использование (переход права собственности, расторжение договора аренды, лизинга);
- нахождения эксплуатанта в неудовлетворительном финансово-экономическом состоянии в течение срока не менее двух кварталов подряд, что подтверждается заключением уполномоченного органа;
- при неустранении в установленные сроки нарушений, не позволяющих осуществлять вид полетов, эксплуатацию типа воздушных судов, указанных в спецификации.

При принятии решения о введении ограничений в действие сертификата эксплуатанта, требующих переоформления эксплуатационных спецификаций, вместе с копией соответствующего решения эксплуатанту выдаются новые эксплуатационные спецификации взамен утративших силу.

Действие сертификата эксплуатанта приостанавливается по заявлению владельца сертификата и по решению органа, выдавшего сертификат. Сертификат эксплуатанта действует бессрочно, однако на его действие могут быть введены ограничения, он может быть приостановлен или аннулирован уполномоченным государственным органом в случаях, установленных ФАП-246. В случае подачи заявления авиакомпанией на приостановление действия своего сертификата при введенных ограничениях в его действие, орган, выдавший сертификат, при наличии замечаний и несоответствий требованиям ФАП, явившихся причиной введения ограничений в действия сертификата эксплуатанта, обязывает авиакомпанию обеспечить их устранение. При приостановлении действия сертификата на срок более 180 дней, возобновление его действия осуществляется после проведения проверки соответствия эксплуатанта требованиям ФАП в объеме проверки базовых объектов эксплуатанта.

Сертификат эксплуатанта подлежит аннулированию:

- по заявлению эксплуатанта;
- в случае, если в орган, выдавший сертификат эксплуатанта, не поступило заявление о возобновлении его действия в течение 270 дней после решения уполномоченного органа (ФАВТ) о приостановлении действия сертификата по заявлению эксплуатанта.

А также, сертификат может быть аннулирован в случае выполнения коммерческих воздушных перевозок на воздушном судне, не имеющем сертификата летной годности, не указанного в спецификации, или не прошедшего техническое обслуживание. Сертификат может быть аннулирован при фальсификации эксплуатантом данных о квалификационных отметках членов экипажей, о прохождении предусмотренных ФАП подготовки, тренировки, контроля зна-

ний и навыков, необходимых для выполнения полета; при умышленном неоднократном в течение последовательных 365 дней предоставлении недостоверных данных для оценки соответствия сертификационным требованиям и постоянного мониторинга эксплуатанта уполномоченному органу. Основанием аннулирования сертификата эксплуатанта может быть введение внешнего управления по причине возбуждения дела о банкротстве авиакомпании (эксплуатанта). Аннулированный сертификат эксплуатанта не восстанавливается.

Кроме коммерческих перевозок пассажиров, большое распространение на территории России имеют выполнение **авиационных работ**. В настоящее время у российских граждан и юридических лиц, имеющих в собственности или владении гражданские воздушные суда, находится **253 сертификата эксплуатанта**, дающих право на выполнение авиационных работ.

В соответствии с **ст. 114 ВК РФ**, авиационные работы представляют собой деятельность по использованию воздушных судов в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны окружающей среды, оказания медицинской помощи и других целей, перечень которых устанавливается уполномоченным органом в области гражданской авиации. Органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право устанавливать условия выполнения авиационных работ и ограничения на их выполнение, связанные с экологическими особенностями соответствующей территории или с особым режимом нахождения на этой территории транспортных средств и людей.

Применительно к выполнению авиационных работ, Федеральные авиационные правила (ФАП-249¹) устанавливают сертификационные требования к физическим и юридическим лицам, и порядок проведения сертификации в отношении лиц, имеющих намерение получить **сертификат эксплуатанта**, дающий право на выполнение авиационных работ.

Для получения сертификата эксплуатанта данного вида заявитель должен подать заявление на получение такого документа в территориальный орган уполномоченного органа в области гражданской авиации (территориальный орган ФАВТ).

Для получения сертификата эксплуатанта заявитель должен иметь воздушные суда на праве собственности, на условиях аренды или ином законном основании, оборудованные для выполнения заявленных видов работ и имеющие **сертификаты летной годности** (удостоверения о годности к полетам), обеспечивать поддержание их летной годности, а также, выполнять установленные ФАП-128 правила подготовки и выполнения полетов. Эксплуатант должен иметь необходимый для заявленного вида деятельности авиационный персонал (сформированные летные экипажи и службы обеспечения полетов), имеющий свидетельства с квалификационными отметками, дающими право эксплуатации заявленных воздушных судов при выполнении конкретных видов авиационных работ. Работники заявителя должны иметь необходимые знания

¹ Требования к проведению обязательной сертификации физических лиц, юридических лиц, выполняющих авиационные работы. Порядок проведения сертификации : приказ Минтранса РФ от 23.12.2009 г. № 249 // СПС «КонсультантПлюс».

российского воздушного законодательства, а также, правил и процедур государств, в воздушном пространстве которых выполняются полеты. Для обеспечения своей деятельности заявитель должен иметь производственные помещения, транспорт и иную технику, необходимые для выполнения заявленных видов авиационных работ.

Для получения сертификата от заявителя требуется наличие разработанного в соответствии с требованиями ФАП-128 Руководства по производству полетов (РПП) утвержденного установленным порядком. Эксплуатант должен обеспечивать полный объем выполнения этих документов своим авиационным персоналом.

Эксплуатантом должна быть создана система управления безопасностью полетов, соответствующая объему и сложности выполняемых полетов. Должно быть обеспечено своевременное и полное предоставление экипажам воздушных судов метеорологической и аэронавигационной информации. Заявителем должны быть также заключены договоры страхования, предусмотренные **статьями 131, 132 и 135 ВК РФ**.

Для получения сертификата эксплуатанта к заявлению прилагаются заверенные надлежащим образом копии:

- для юридического лица – документов о государственной регистрации; для физического лица – документа, удостоверяющего личность;
- свидетельств о регистрации гражданских воздушных судов;
- сертификатов летной годности (удостоверений о годности к полетам) воздушных судов;
- документов, подтверждающих наличие договоров страхования;
- руководства по производству полетов;
- сертификатов (свидетельств) членов экипажей воздушных судов и лиц инженерно-технического персонала с квалификационными отметками, подтверждающими право эксплуатации заявленных воздушных судов при выполнении заявленных видов работ.

Для внесения изменений в сертификат эксплуатанта к заявлению прилагаются необходимые документы, относящиеся к заявляемым изменениям. К сертификату эксплуатанта прикладывается спецификация, являющаяся неотъемлемой частью сертификата эксплуатанта, в которой указываются номер и дата выдачи сертификата эксплуатанта, его фактический (почтовый) адрес, контактные телефоны и факс эксплуатанта.

А также, аэродром (посадочная площадка) базирования воздушных судов заявителя; разрешенные виды авиационных работ; разрешенные к использованию воздушные суда с указанием их типа (наименования), государственного и регистрационного опознавательных знаков.

В случае отказа в выдаче сертификата эксплуатанта или внесения в него изменений территориальный орган направляет заявителю письменное уведомление с указанием причин отказа. Решение об отказе принимается территориальным органом в случае недостоверности содержащихся в заявлении данных или их несоответствия требованиям, указанным в пунктах 4 и 5 настоящих

Правил. Заявитель вправе обжаловать указанное решение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Сертификат эксплуатанта выдается сроком на 3 года.

В случае нарушения обладателем сертификата эксплуатанта ограничений, изложенных в сертификате эксплуатанта или прилагаемых к нему спецификациях, а также, воздушного законодательства Российской Федерации, могут быть введены ограничения в действие сертификата эксплуатанта. При этом, его действие может быть приостановлено или сертификат эксплуатанта на выполнение авиационных работ, может быть аннулирован в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Из анализа содержания ФАП-246 и ФАП-249, можно сделать вывод, что авиакомпания, получившие сертификаты эксплуатанта на осуществление перевозок пассажиров, выполнение авиационных работ или на перевозку грузов воздушным транспортом, вправе также перевозить багаж пассажиров и почту. Для осуществления такого рода перевозок, как следует из содержания упомянутых выше документов, не требуется специального сертификата (свидетельства). В то же время, в соответствии с **ст. 20 ВК РФ** «Виды авиации», использование воздушных судов гражданской авиации не ограничивается только коммерческими видами деятельности. По содержанию пункта 3 данной статьи, воздушные суда гражданской авиации могут использоваться не только для коммерческих, но и для иных целей.

По мнению авторов Комментария к Воздушному кодексу РФ, из смысла пункта 3 ст. 20 ВК РФ следует, что **гражданская авиация общего назначения** (далее – АОН) используется на безвозмездной основе при осуществлении перевозок и иной авиационной деятельности в интересах физических и юридических лиц с использованием принадлежащих им авиационного персонала и имущества (например, облет линий электропередачи, нефте- и газопроводов, лесных хозяйств, проведение аэрофотосъемки, перевозка собственного персонала и т.п.)¹. Как следует из содержания Реестра ФАВТ, в настоящее время российские эксплуатанты АОН имеют 68 действующих сертификатов.

В соответствии с положениями Федеральных авиационных правил, утвержденных приказом Министерства транспорта РФ от 18.06.2003 года № 147² (ФАП-147), для использования воздушных судов в целях АОН, физические и юридические лица обязаны, для использования своих воздушных судов (за исключением легких и сверхлегких воздушных судов), иметь **сертификат эксплуатанта АОН**. Под эксплуатантом АОН в соответствии с нормами Воздушного кодекса РФ и ФАП-147, понимается физическое или юридическое лицо, имеющие гражданское воздушное судно (воздушные суда) на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использую-

¹ Комментарий к Воздушному кодексу РФ от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ / под ред. А.И. Травникова // СПС «КонсультантПлюс».

² Эксплуатанты авиации общего назначения. Требования к эксплуатанту авиации общего назначения, процедуры регистрации и контроля деятельности эксплуатантов авиации общего назначения : приказ Минтранса РФ № 147 // СПС «КонсультантПлюс».

щие указанное воздушное судно для полетов в целях АОН и имеющие свидетельство эксплуатанта АОН.

Свидетельство (сертификат эксплуатанта АОН) выдается и продлевается ФАВТ (или его территориальными органами) на срок до 5 лет. Первоначальной регистрации заявителя в качестве эксплуатанта АОН с правом выполнения международных полетов соответствующее свидетельство выдается на срок до 2 лет. Свидетельство эксплуатанта АОН не может быть выдано на два или более юридических или физических лица и не может быть передано одним лицом другому. Копия свидетельства эксплуатанта АОН является судовым документом и должна находиться на борту воздушного судна эксплуатанта АОН при выполнении полетов.

Использование воздушного пространства Российской Федерации осуществляется эксплуатантом АОН в соответствии с требованиями воздушного законодательства России и установленными в гражданской авиации правилами производства полетов.

Эксплуатант АОН (заявитель) организует в соответствии с установленными в гражданской авиации требованиями:

- создание необходимой базы для хранения воздушных судов, выполнения работ по поддержанию их летной годности и хранения эксплуатационно-технической и пономерной документации на основные и комплектующие изделия воздушных судов;

- обеспечение технического обслуживания и ремонта заявленных воздушных судов;

- учет наработки и данных об отказах и неисправностях воздушных судов;

- обработку полетной информации при наличии на борту воздушных судов бортовых самописцев;

- медицинское, метеорологическое, аэронавигационное и другие виды обеспечения полетов;

- обеспечение (осуществление мер) авиационной безопасности.

Заявитель обязан также заключить договоры обязательного страхования в соответствии со **статьями 131 и 132 ВК РФ**.

Заявитель, имеющий намерение получить сертификат эксплуатанта АОН, если он является юридическим лицом (кроме общественного авиационного спортивного объединения), принимает на работу установленным порядком авиационный персонал (в случае, если заявителем является физическое лицо – персонал нанимается в случае необходимости). Если эксплуатант АОН является нанимателем авиационного персонала, он обязан разработать Руководство по производству полетов (РПП) и Руководство по организации технического обслуживания (РОТО) своих воздушных судов. Эксплуатанты АОН, нанимающие авиаперсонал должны обеспечивать наличие на борту своих воздушных судов необходимой информации для авиационного персонала из соответствующих разделов РПП, РОТО и необходимой действующей информации по организации полетов и технического обслуживания воздушных судов. А также, эксплуа-

танты АОН обязаны периодически представлять в органы ФАВТ информацию по вопросам организации полетов и технического обслуживания своих воздушных судов.

Для осуществления коммерческих воздушных перевозок, авиакомпаниям получившим сертификат (эксплуатанты) подлежат обязательной процедуре **лицензирования**. В соответствии с ст. 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, задачами лицензирования является предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями установленных требований, в целях предотвращения возможного ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности.

В соответствии с ст. 8 Закона («Лицензионные требования») **лицензионные требования** включают в себя требования к созданию юридических лиц и деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в соответствующих сферах деятельности, установленные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и направленные на обеспечение достижения целей лицензирования. В перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности могут быть включены следующие требования:

- наличие у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

- наличие у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ними трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности;

- наличие у соискателя лицензии и лицензиата необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля;

- соответствие соискателя лицензии и лицензиата требованиям, установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица, размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами.

¹ Федеральный закон от 11.05.2011 г. № 99-ФЗ.

Применительно к осуществлению авиакомпанией авиаперевозочной деятельности, в соответствии с ст. 12 Закона «Перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии», лицензированию подлежат следующие виды деятельности:

- деятельность по перевозкам воздушным транспортом пассажиров;
- деятельность по перевозкам воздушным транспортом грузов.

В развитие положений Федерального закона № 99-ФЗ, Правительством РФ было принято постановление¹, в соответствии с которым уточнен и конкретизирован порядок лицензирования авиаперевозчиков (авиакомпаний) и объем лицензионных требований к ним. В частности, в документе указано, что деятельность по перевозкам воздушным транспортом пассажиров включает работы и услуги по выполнению регулярных и (или) нерегулярных (чартерных) перевозок воздушным транспортом пассажиров.

В соответствии с п. 4 постановления Правительства РФ, **лицензионными требованиями**, предъявляемыми к соискателю лицензии (лицензиату) для осуществления деятельности по перевозкам пассажиров и грузов являются:

- наличие у соискателя лицензии (лицензиата) сертификата эксплуатанта, полученного в порядке, установленном ФАП-246 и в соответствии со **статьей 8 ВК РФ**;

- наличие у лицензиата на праве собственности или ином законном основании воздушных судов с действующим сертификатом летной годности в количестве, достаточном (с учетом резервирования) для выполнения перевозок воздушным транспортом пассажиров в соответствии с формируемым лицензиатом расписанием регулярных перевозок воздушным транспортом пассажиров и (или) программой выполнения нерегулярных (чартерных) перевозок воздушным транспортом пассажиров;

- соблюдение лицензиатом **общих правил воздушных перевозок пассажиров** и требований к обслуживанию пассажиров, устанавливаемых ФАП-246 в соответствии с пунктом 1 **статьи 103 ВК РФ**.

В отношении лицензирования перевозок грузов, в постановлении отмечено, что лицензиат должен иметь в наличии воздушные суда, в количестве, достаточном (с учетом резервирования) для выполнения перевозок воздушным транспортом грузов в соответствии с формируемым лицензиатом расписанием регулярных перевозок воздушным транспортом грузов и (или) программой выполнения нерегулярных (чартерных) перевозок грузов воздушным транспортом. Кроме того, от него требуется соблюдение **Общих правил воздушных перевозок грузов** и требований к обслуживанию грузоотправителей и грузополучателей, устанавливаемых ФАП-246 в соответствии с пунктом 2 **статьи 103 ВК РФ**.

¹ О лицензировании деятельности по перевозкам воздушным транспортом пассажиров и перевозкам воздушным транспортом грузов (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или частного предпринимателя) : постановление Правительства РФ от 05.05.2012 г. № 457 // СПС «КонсультантПлюс».

Уместно отметить, что по содержанию постановления Правительства РФ № 457, лицензированию подлежат только пассажирские и грузовые перевозки. Авиаперевозки почты и багажа не считаются лицензируемым видом деятельности, и такими перевозками, наверное, могут без ограничений заниматься авиакомпании, имеющие хотя бы одну из двух видов лицензий.

Формулы договоров воздушной перевозки пассажиров, грузов и почты, содержатся в **ст. 103 ВК РФ** «Договор воздушной перевозки пассажира. Договор воздушной перевозки груза. Договор воздушной перевозки почты». Такого рода перевозки могут осуществляться регулярными или чартерными рейсами гражданских воздушных судов на основе договоров воздушной перевозки или договоров фрахтования. На первый взгляд, нормы ВК РФ, как и нормы Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) не содержат императивных требований к форме договора воздушной перевозки, и все виды перечисленных в **ст. 103 ВК РФ** договоров перевозки могут быть заключены в устной или письменной форме. Однако следует учитывать, что в Особенной части ГК РФ перечислены чуть больше 30 видов поименованных договоров, которые должны обязательно заключаться в простой письменной форме. Что касается содержания ВК РФ, то в нем нет указаний на обязательность письменной формы договоров воздушной перевозки. Поэтому, наверное, следует в большей степени руководствоваться содержанием **ст. 434 ГК РФ** «Форма договора», в соответствии с которой договор может быть заключен в любой форме, если для договоров данного вида определенная форма законом не установлена.

Принято считать, что условия договоров воздушной перевозки, которые в соответствии с **ст. 421 ГК РФ** «Свобода договора», определяются по усмотрению сторон, и содержатся в нормах ВК РФ, в Правилах перевозчика, в условиях применения тарифов и в иных перевозочных документах. Нет сомнений, что условия договоров перевозки¹, которые по своей правовой сущности относятся к **договорам присоединения**, следуют из содержания Правил перевозки и иных нормативных актов². Очевидно, что под **Правилами перевозки** применительно к воздушным перевозкам, следует понимать, главным образом, «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей»³ (Федеральные авиационные правила ФАП-82).

Как отмечают авторы одного из учебников «Воздушное право»⁴, договор перевозки не может быть оформлен без понимания пассажиром условий, на которых он заключается. Договор перевозки заключается после согласия пассажира перевезти его на предлагаемых перевозчиком условиях. Конклюдентные действия сторон договора воздушной перевозки, выражаются согласием пассажира и принятием перевозчиком денежных средств, с последующим оформле-

¹ Этот вывод следует из содержания ст. 428 ГК РФ «Договор присоединения».

² В соответствии с пунктом 1 ст. 428 ГК РФ, условия договора присоединения определяются **одной из сторон** в «формулярах и иных стандартных формах».

³ Введенные в действие приказом Минтранса РФ от 28.06.2007 г. № 82.

⁴ Елисеев Б.П., Свирикин В.А. Воздушное право : учебник. М. : «КонсультантПлюс», 2012. С. 68.

нием билета. Надо полагать, такого рода действия и должны означать согласование сторонами существенных условий договора воздушной перевозки¹. Оформление билета является обязательным условием договора воздушной перевозки пассажира, так как согласно пункту 2 статьи 786 ГК РФ, статье 105 ВК РФ и пункту 44 Правил перевозки (ФАП-82) договор воздушной перевозки пассажира удостоверяется билетом.

Следует признать, что наиболее сложной сферой регулирования, применительно к условиям договоров воздушной перевозки являются отношения, складывающиеся между авиакомпаниями и пользующимися их услугами авиапассажирами. В соответствии с **статьей 106 ВК РФ** «Услуги и льготы, предоставляемые пассажирам воздушных судов», перевозчик обязан обеспечивать пассажиров точной и своевременной информацией о движении воздушных судов и предоставляемых услугах. При этом пассажир имеет право:

- проезда на льготных условиях в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- на бесплатный провоз своего багажа весом не менее 10 килограммов (в зависимости от типа воздушного судна) на одного пассажира;
- на бесплатный, а при международных воздушных перевозках – по льготному тарифу, перевоз с собой одного ребенка в возрасте не старше 2 лет без предоставления ему отдельного места. Другие дети в возрасте не старше двух лет, а также дети в возрасте от 2 до 12 лет перевозятся по льготному тарифу с предоставлением им отдельных мест;
- на бесплатное пользование услугами комнат отдыха, комнат матери и ребенка, а также местом в гостинице при перерыве в воздушной перевозке по вине перевозчика или при вынужденной задержке воздушного судна при отправке и (или) в полете.

Порядок предоставления пассажирам воздушных судов услуг и льгот устанавливается Федеральными авиационными правилами (ФАП-82). При этом следует отметить, что наибольшие затруднения правоприменителя при регулировании пассажирских перевозок, связаны с исчислением стоимости билета для пассажира и стоимости перевозки груза. В советский период такого рода трудностей в деятельности авиапредприятий гражданской авиации, практически не возникало, так как установление цен на авиабилеты и тарифов на перевозки грузов (а равно, багажа и почты), было директивным и находилось в ведении Госкомитета по ценам СССР. Однако после перехода на рыночное регулирование режима авиаперевозок, уполномоченным государственным органам пришлось провести очень объемную и сложную работу по созданию необходимой для этого нормативной базы, формирование и совершенствование которой продолжается до сих пор. Очевидно, что основной задачей такого регулирования в сфере пассажирских и грузовых авиаперевозок является обеспечение баланса

¹ Еще более категорично высказывается по данному вопросу А.В. Выгодянский: «Заключение договора воздушной перевозки происходит посредством приобретения пассажиром билета» (Выгодянский А.В. Права и обязанности сторон по договору воздушной перевозки пассажиров и грузов // Юрист. 2016. № 21. С. 23).

интересов между потребителями услуг (пассажирами и грузоотправителями) и авиакомпаниями, осуществляющими эти перевозки на коммерческой основе.

Уже на самых начальных этапах формирования новой нормативной базы, регулирующей деятельность авиакомпаний в сфере коммерческих воздушных перевозок, законодатели и нормотворцы столкнулись с серьезнейшими затруднениями, обусловленными исключительной сложностью предмета регулирования. При определении себестоимости авиаперевозок необходимо было учитывать не только издержки авиакомпании (которые довольно сложны по своей структуре и стоят немалых затрат), но и расходы организаций, обеспечивающих воздушные перевозки. Это связано с тем, что при осуществлении воздушных перевозок авиакомпания должна постоянно взаимодействовать с аэропортом, предоставляющим ей более сотни различных видов услуг, без которых невозможно организовать летную работу. А также, взаимодействовать с авиапредприятиями ФГУП «Госкорпорация ЕС ОрВД», в ведении которых находится организация, управление и обслуживание движения воздушных судов. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 28.11.2011 года № 978¹, к услугам по аэронавигационному обслуживанию отнесены организация и обслуживание воздушного движения, обеспечение авиационной электросвязи, предоставление аэронавигационной и метеорологической информации, поиск и спасание пассажиров и экипажей воздушных судов. В связи с тем, что практически все территориальные предприятия ФГУП Госкорпорации ЕС ОрВД включены в Реестр субъектов естественных монополий², госрегулирование этих сборов осуществляется органами Федеральной антимонопольной службы РФ «посредством установления ставок аэронавигационных сборов». При этом ставки устанавливаются в виде фиксированных цен (тарифов) и дифференцируются с учетом условий организации аэронавигационного обслуживания и иных факторов, влияющих на размер расходов и доходов организаций, осуществляющих оказание услуг в данной сфере.

Однако себестоимость пассажиро- и тоннокилометра авиационных перевозок формируется не только на основе учета расходов авиакомпании и издержек авиапредприятий «Росаэронавигации». Значительная доля себестоимости авиаперевозок, как это уже отмечалось ранее, приходится и на аэропортовую деятельность.

Достаточно подробно (хотя и не исчерпывающе) структура услуг, оказываемых аэропортами раскрыта в приказе Минтранса РФ от 17.07.2012 года № 241³. В пункте 1.9 данного нормативного акта указано, что ставки аэропор-

¹ Об утверждении правил государственного регулирования сборов за аэронавигационное обслуживание полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства.

² Решением Правления Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 21.11.2001 г. № 43/11-1-р «О включении в Реестр субъектов естественных монополий федеральных унитарных предприятий «Госкорпорация по ОрВД» и его государственных унитарных дочерних предприятий».

³ Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве РФ.

товых сборов и тарифы за наземное обслуживание воздушных судов устанавливаются отдельно не только для каждой организации гражданской авиации, но и для каждого аэропорта. Причем количество оказываемых аэропортом услуг при осуществлении деятельности, обеспечивающей выпуск и прием пассажирского самолета, по содержанию Приказа Минтранса РФ № 241, насчитывает более ста их различных видов. Очевидно, что соответствующие расходы на выполнение этих услуг ощутимо увеличивают себестоимость пассажирских и грузовых авиаперевозок и должны учитываться в структуре цен на авиабилеты и в грузовом тарифе.

Достоверность и обоснованность определения себестоимости аэропортовых услуг является предметом надзорной деятельности уполномоченных государственных органов. В соответствии с постановлением Правительства РФ № 293¹, основным методом государственного регулирования тарифов на услуги субъектов транспортной деятельности (в том числе, и в сфере деятельности авиакомпаний) является **метод экономически обоснованных затрат**. Применительно к аэропортовой деятельности должен использоваться также и **метод сравнения аналогов**. Использование метода аналогов предполагает сопоставление расходов на оказание услуг в аэропортах, с расходами на аналогичные услуги на сопоставимых рынках услуг и в других аэропортах (по тексту п. 11 постановления Правительства № 293).

Основным уполномоченным государственным органом, осуществляющим регулирование стоимости услуг, предоставляемых в аэропортах, в том числе, применительно к ценам и тарифам авиаперевозчиков, принято считать Федеральное агентство воздушного транспорта (ФАВТ), включая ее региональные управления. Однако анализ содержания постановления Правительства РФ № 396² (Положения о ФАВТ), этого вывода не подтверждает. В соответствии с пунктом 5.4.20 Положения, ФАВТ вправе лишь осуществлять «согласование расписания полетов и тарифов», в отношении иностранных авиапредприятий на эксплуатацию договорных линий. А также некоторым образом влиять на формирование цен и тарифов отечественных авиакомпаний в объеме своих полномочий по пункту 6.5, который дает возможность «проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную деятельность».

Еще в меньшей степени влиять на уровень цен и перевозочных тарифов авиакомпаний, могут органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 года № 950³, некоторый объем тарифного регулирования отнесен и к их компе-

¹ О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры.

² Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта : постановление Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 396 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий и о пределах такого регулирования и контроля.

тенции. В частности, в соответствии с пунктом 6 данного постановления Правительства РФ, региональные органы исполнительной власти «участвуют в государственном регулировании и контроле деятельности», субъектов естественных монополий в аэропортах, в сфере услуг, не вошедших в перечень, госрегулирование которых осуществляется государством¹. Тем самым региональные органы власти вправе регулировать уровень тарифов по нескольким десяткам видов аэропортовых услуг, и это также отражается на себестоимости авиаперевозок пассажиров, грузов, багажа и почты. Таким образом, органы исполнительной власти субъектов РФ могут влиять на цено- и тарифообразование в авиакомпаниях только косвенно.

Существенно больший объем полномочий по регулированию цен и тарифов авиакомпаний имеет Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС РФ). Причем, если исходить из объема нормативного регулирования, установленного в Положении о ФАС РФ², то он практически не отличается от уровней компетенции ФАВТ и региональных органов власти. В соответствии с пунктами 5.2.9(25), 5.3.4(2), 5.3.21.24 и 5.3.21.25 ФАС РФ может осуществлять государственное регулирование в отношении цен и тарифов на некоторые виды аэропортовых услуг и ставок сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ (к которым относятся и авиакомпании). Такого рода регулирование, хотя и имеет связь со стоимостью пассажирских авиабилетов и грузовых тарифов авиакомпаний, но носит, скорее, опосредованный характер.

Однако в соответствии с пунктом 5 другого постановления Правительства РФ, определяющем уровень полномочий этого органа власти³, ФАС вправе осуществлять «определение (установление) цен и тарифов» в аэропортах, что предполагает, по нашему мнению, существенно большие возможности по регулированию стоимости перевозочных услуг авиакомпаний.

По одному из принятых в сфере транспортной деятельности определений, **транспортный тариф** представляет собой систему ставок оплаты за провоз и сборов, получаемых всеми видами транспортных организаций от клиентов⁴. Несколько иначе данное понятие (тариф) определяется в пункте 5 приказа Минтранса РФ от 25.09.2008 года № 155⁵ – как денежная сумма, за перевозку пассажира и/или багажа (груза) между двумя пунктами маршрута.

¹ Имеется в виду Перечень аэропортовых услуг, установленный постановлением Правительства от 23.04.2008 г. № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей».

² На основе постановления Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

³ Вопросы Федеральной антимонопольной службы : постановление Правительства РФ от 7.04.2004 г. № 189 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Борисов А.Б. Большой экономический словарь. М. : Книжный мир, 2009. С. 895.

⁵ Правила формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации.

На первый взгляд, основные принципы построения авиационных сборов, тарифов и цен должны основываться исключительно на положениях **статьи 64 ВК РФ**, «Тарифы на услуги в области гражданской авиации и сборы за данные услуги, правила продажи перевозочных документов». Однако в ней, по нашему мнению, излагается несколько упрощенный подход к формированию тарифов и сборов, имеется ряд неточностей и даже противоречий. Так, например, в пункте 2 данной статьи законодатель воспроизвел пункт 1 **ст. 790 ГК РФ** «Провозная плата», в соответствии с которым провозная плата на транспорте устанавливается «по соглашению сторон», если иное не предусмотрено законом или иными правовыми актами. В той же статье Воздушного кодекса РФ указано, что при определении стоимости перевозки чартерным рейсом, размер провозной платы (стоимости билета пассажира и грузового тарифа) определяется решением уполномоченных в области гражданской авиации органов (под которыми, в данном контексте, подразумеваются Минтранс РФ, ФАС РФ, ФАВТ и уполномоченные органы власти субъектов РФ).

В соответствии с п. 3 ст. 64 ВК РФ, тарифы на услуги и ставки сборов, относящиеся к сферам деятельности естественных монополий, устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях. Но далее, в пункте 5 указано, что «плата за воздушные перевозки пассажиров, багажа, грузов и почты устанавливается перевозчиками». То же самое подразумевается и в пункте 6 ст. 64 ВК РФ, в соответствии с которой плата за чартерные перевозки «устанавливается на договорной основе».

Положение дел, однако, таково, что при наличии большого количества нормативных актов различного уровня, устанавливающих правила формирования цен, сборов и тарифов на воздушном транспорте, основой регулирования является все же, деятельность государственных органов. При этом, в большей степени регулирующее воздействие на тарифы авиаперевозок оказывает, как это уже было отмечено ранее, Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС РФ). Кроме того, определенными полномочиями по регулированию транспортных тарифов, обладают территориальные органы ФАВТ и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые вправе устанавливать предельные уровни цен и тарифов для хозяйствующих субъектов, в том числе, и в сфере использования воздушного транспорта. Как правило, эти полномочия субъекта Российской Федерации по регулированию цен и тарифов распространяются главным образом на услуги, оказываемые авиакомпаниям, пассажирам и грузоотправителям в аэропортах, и на региональные авиаперевозки по местным воздушным линиям.

Как отмечает А.Н. Варламова¹, несмотря на большое количество используемых методов государственного регулирования тарифов и цен, во многих сферах хозяйственной деятельности основным методом регулирования является именно метод экономически обоснованных затрат (более известный, как метод «затраты плюс»). В сравнении с другими видами транспортных перевозок, данный метод регулирования в большей степени применяется именно в отно-

¹ Варламова А.Н. Тарифное регулирование как специальная мера конкурентного права // Конкурентное право. 2017. № 2. С. 15.

шении авиационных перевозок. Правовые механизмы данного вида нормативного регулирования реализованы в Постановлении Правительства РФ № 724¹, которое действует на сегодняшний день только в отношении воздушного транспорта. В соответствии с пунктом 7 данного документа, с 1 января 1993 года **предельный уровень рентабельности** при формировании свободных тарифов на перевозки пассажиров воздушным транспортом, и связанные с ними работы и услуги, не должен превышать 20 % себестоимости.

Таким образом, при формировании свободных тарифов авиакомпаний на перевозку воздушным транспортом и связанных с этим работ и услуг, цена билета для пассажира (а также, размер грузового, багажного или почтового тарифа) должны включать себестоимость перевозки и прибыль перевозчика, при норме рентабельности не более 20 %. В то же время следует отметить, что обязательность применения данного документа для нормативного ограничения стоимости авиабилетов для пассажиров и тарифов на грузоперевозки (а равно перевозки багажа и почты), вызывает вполне обоснованные сомнения. Дело в том, что в документе речь идет об ограничении уровня рентабельности при «формировании свободных тарифов», к которым, однако, вряд ли можно отнести сферу цено- и тарифообразования авиакомпаний, так как деятельность авиаперевозчиков происходит по факту в естественно-монопольной среде. Это связано с тем, что при расчете собственных цен и тарифов, авиакомпания должна учитывать свои дополнительные расходы на расчеты с аэропортами и авиапредприятиями ФГУП «ЕС ОрВД», которые относятся к субъектам естественных монополий.

Необходимость взаимодействовать с авиапредприятиями транспортной инфраструктуры обеспечивающими перевозочную деятельность (аэропортами и структурами ЕС ОрВД), является важным фактором, существенным образом, влияющим на себестоимость авиаперевозок. При этом принято считать, что несколько сот действующих на рынке российских авиакомпаний, работают в условиях свободной конкуренции. Однако региональные авиапредприятия ФГУП «ЕС ОрВД», которым авиакомпании должны оплачивать аэронавигационные сборы, не имеют на своих подконтрольных территориях даже гипотетических конкурентов и отнесены поэтому, к субъектам естественной монополии. По этой причине, еще в 2001 году Решением Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, 25 авиапредприятий ФГУП «ЕС ОрВД», включая и все дочерние предприятия, были включены в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте. Большинство российских аэропортов также занимают в пределах географических границ своей деятельности монопольное положение, и включены в государственный Реестр субъектов естественных монополий.

В соответствии с Разделом «III» (Оплата перевозки пассажира, багажа, груза), ФАП-82 «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузопо-

¹ О государственном регулировании цен на энергоресурсы, другие виды продукции и услуги : постановление Правительства РФ от 17.09.1992 г. № 724 // СПС «КонсультантПлюс».

лучателей» **провозная плата** определяется на основе установленной перевозчиком денежной суммы за перевозку пассажира и/или багажа и груза, между двумя пунктами маршрута перевозки и рассчитанных на их основе цен, сборов и тарифов. При этом, однако, следует учитывать и положения Правил формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации, утвержденные приказом Минтранса РФ № 155¹.

В соответствии с Разделом «II» (Формирование пассажирских и багажных тарифов и взимание сборов) Правил, утвержденных приказом Минтранса № 155, денежная сумма за перевозку пассажира и/или багажа между двумя пунктами (**тариф**) и условия применения тарифов устанавливаются перевозчиком, то есть, авиакомпанией. За перевозку между двумя пунктами маршрута одного пассажира и его багажа в пределах нормы бесплатного провоза багажа, устанавливается пассажирский тариф (за перевозку единицы веса/места багажа – багажный тариф). В каждом классе обслуживания, перевозчик может устанавливать несколько пассажирских тарифов, различающихся по уровню и/или, по условиям их применения. По классам обслуживания пассажирские авиатарифы подразделяются на тарифы эконом-класса, бизнес-класса, тариф первого класса, специальный тариф (для субсидируемых маршрутов перевозок). При этом вся информация о действующих тарифах и сборах должна быть в свободном доступе для ознакомления любым заинтересованным лицам. Тарифы и сборы, рассчитанные на основе действующих нормативных правовых актов, должны быть зарегистрированы и опубликованы перевозчиком в установленном порядке.

На основе краткого анализа действующих нормативных актов, можно сделать вывод, что регулирование цен и тарифов в сфере авиаперевозочной деятельности в целом, в том числе, в отношении пассажирских и грузовых перевозок, представляет достаточно трудную задачу. Это обусловлено главным образом спецификой услуг, оказываемых авиакомпаниями, а также и организациями, обеспечивающими их деятельность. Кроме того, следует согласиться с мнением немногочисленных специалистов², исследующих данные правоотношения, которые справедливо отмечают, что тарифное регулирование пассажирских авиаперевозок имеет исключительно сложную структуру и осуществляется сегодня в жестких рамках многочисленных законодательных и подзаконных нормативных актов. При этом, несмотря на постоянное ужесточение нормативного регулирования и расширение властных полномочий государственных органов, принимаемые меры не могут остановить, или хотя бы замедлить рост

¹ Правила формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 25.09.2008 г. № 155 // СПС «КонсультантПлюс».

² Напр.: Букин Г.А. Международные авиатарифы : учеб. пособие. М. : Дашков и Ко, 2002. С. 54 ; Самандис Е.Н. Методические основы формирования структуры пассажирских тарифов в авиакомпаниях на международном рынке авиаперевозок : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. М., 2009. С. 10–13.

сборов, цен и тарифов на услуги предприятий авиатранспортной инфраструктуры, и, соответственно, услуги авиаперевозчиков.

Тем не менее, даже в условиях столь сложного по структуре полномочий регулирования процессов цено- и тарифообразования (которые вряд ли можно отнести к «свободным»), принято считать, что российские авиакомпании осуществляют свою деятельность преимущественно в условиях конкурентного рынка.

Как представляется, продолжение курса на дальнейшее ужесточение и детализацию нормативного регулирования деятельности авиаперевозчиков и усиление администрирования в сфере тарифного регулирования, едва ли может способствовать повышению безопасности полетов воздушного транспорта и экономической эффективности авиапредприятий гражданской авиации. По опыту абсолютного большинства стран мира, оптимизация деятельности авиакомпаний и обеспечивающих их деятельность авиапредприятий транспортной инфраструктуры, возможна сегодня только в условиях конкурентной среды. Однако, несмотря на все усилия, предпринимаемые Правительством РФ, Минтрансом РФ, Федеральным агентством воздушного транспорта (ФАВТ) и ФАС РФ, в последние 20–30 лет, в сфере коммерческих авиаперевозок не удается должным образом стимулировать развитие рыночных механизмов конкуренции между авиапредприятиями. В настоящее время можно говорить о наличии лишь некоторых признаков конкуренции между крупными авиаперевозчиками (авиакомпаниями). В то же время, положение региональных авиакомпаний таково, что значительная часть их маршрутов, особенно малонагруженных, выполняемых на самолетах с количеством пассажирских кресел менее 80, прямо или косвенно (через региональные бюджеты) субсидируется государством¹. Это обстоятельство практически блокирует действие рыночных механизмов конкуренции в авиаперевозках, так как успешность региональных авиакомпаний зависит главным образом от размеров получаемых ими дотаций и субвенций.

Кроме того, как это уже было отмечено ранее, на деятельность авиакомпаний большое влияние оказывает качество и стоимость аэропортовых услуг. При этом оказывающие их крупные, средние и малые аэропорты, в абсолютном большинстве случаев являются монополистами в своей сфере обеспечения полетов авиакомпаний. Еще в меньшей степени стимулирование конкурентных отношений в области авиаперевозок возможно со стороны авиапредприятий ФГУП «ЕС ОрВД», которые являются полными монополистами в сфере своей деятельности.

К сожалению, абсолютное большинство российских, больших и малых авиакомпаний переживает сейчас, далеко не лучшие времена. В последние 5–7 лет несколько авиакомпаний вынуждены были прекратить свою деятельность из-за неспособности обеспечить рентабельность авиаперевозок при сложившихся ценах и тарифах, а также, поддерживать необходимый уровень сертификационных и лицензионных требований, предъявляемых к авиаперевозчикам. В тот же период не менее десяти авиакомпаний, из-за ненадлежащего исполнения

¹ Редакционная статья // Воздушный флот. 2016. № 5.

своих обязательств в отношении кредитных организаций, пассажиров, грузоперевозчиков и других своих контрагентов, были подвергнуты процедуре банкротства (ОАО «ТрансАэро», АОА «ЮтЭйр», ОАО «ТомскАвиа», ОАО «ВИМ-Авиа», ЗАО «Полет», ООО «Былина», ОАО «Иртыш», ООО «Москва», ОАО «Авиалинии Кубани» и др.). Хотя банкротство субъектов хозяйственной деятельности принято считать нормальным явлением в реалиях рыночной экономики, снижение числа авиаперевозчиков на маршрутах, негативно отражается на состоянии рынка авиаперевозок, так как приводит, в том числе, и к росту цен на билеты для пассажиров и удорожанию грузовых тарифов.

Следует признать, что соответствие высокому уровню мировых стандартов финансовой устойчивости и безопасности полетов обеспечивают сегодня всего 2–3 российские авиакомпании. В числе первых следует назвать такую крупнейшую российскую авиакомпанию, как «ОАО Аэрофлот – Российские авиалинии», которая в 2016 году вошла в ТОП-20 наиболее успешных мировых авиакомпаний¹. Достаточно высокое место «Аэрофлот» занимает и в рейтинге крупных предприятий 2015 года², уступая в России только компаниям нефтегазовой отрасли, банковской сферы и розничной торговли. Владея более чем 200 самолетами, авиакомпания активно работает на дальних и средних маршрутах в России и на международных авиалиниях. Более половины акций «Аэрофлота» находится в собственности государства, и он входит в состав стратегических предприятий (акционерных обществ) Российской Федерации³. Даже в условиях дрящегося спада на услуги авиаперевозчиков деятельность «Аэрофлота» остается рентабельной, компания продолжает наращивать пассажиропоток и ей удается поддерживать загрузку пассажирских кресел в своих самолетах выше 80 %.

Кроме того, «ОАО Аэрофлот» контролирует еще три дочерних авиакомпании, ООО «Победа», АО «Россия» и АО «Аврора», что позволяет данной группе авиакомпаний занимать долю рынка авиаперевозок превышающую 30 %.

В то же время, не сомневаясь в уровне компетенции менеджеров «Аэрофлота», следует отметить, что авиакомпании находится, в сравнении с другими авиаперевозчиками в привилегированном положении. Дело в том, что после банкротства и ликвидации авиакомпании «ОАО ТрансАэро», практически все наиболее выгодные международные маршруты перешли к «Аэрофлоту» и это обстоятельство оказало существенное влияние на повышение финансовых показателей авиакомпании. Кроме того, уже более 20 лет «Аэрофлот» является получателем многомиллионных долларовых отчислений от зарубежных авиаперевозчиков за использование воздушного пространства России иностранными воздушными судами. Только за 2016 год «ОАО Аэрофлот» получило за использование иностранными авиакомпаниями кросс-полярных маршрутов более 500 миллионов долларов.

¹ Виньков А., Ивантер А., Кудияров С., Хазбиев А. Не мы такие, жизнь такая // Эксперт. 2017. № 43. С. 24.

² Ермак С., Заякин С. Неторопливый караван // Эксперт. 2016. № 43. С. 29.

³ По перечню Указа Президента РФ от 04.08.2004 г. № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ».

Достаточно эффективной авиакомпанией, уже более 20 лет успешно работающей на внутренних российских и международных авиамаршрутах, следует считать и «ОАО Уральские авиалинии». Хотя данная авиакомпания имеет сравнительно небольшой парк воздушных судов (44 самолета производства фирмы Эрбас), однако за счет высокого уровня организации производства, средний месячный налет на одно воздушное судно «Уральских авиалиний» составляет около 400 летных часов¹. Большой месячный налет на воздушное судно имеет сегодня только одна российская авиакомпания – ООО «Победа», что объясняется, по мнению собственника «Уральских авиалиний» С. Скуратова, возможностью внутренней оптимизации структуры авиарейсов для 12 однотипных воздушных судов «Победы», которая обеспечена в группе авиакомпаний «Аэрофлот». Однако едва ли что-то подобное возможно сегодня в других российских авиакомпаниях.

В стремлении повысить эффективность и рентабельность своей работы некоторые авиакомпании успешно осваивают достижения научно-технического прогресса. В числе лидеров следует назвать авиакомпанию «ЮтЭйр вертолетные услуги»², основным видом деятельности которой является выполнение авиационных работ в районах Западной Сибири. Основным видом используемой авиатехники «ЮтЭйра» являются вертолеты, российского и зарубежного производства, которых у авиакомпании более 150, а основным видом выполняемых работ – обеспечение контроля состояния линий электропередач и газонефтяных трубопроводов. На основе проведенных расчетов руководство авиакомпании пришло к выводу, что для выполнения авиационных работ гораздо более эффективным является комбинированное использование вертолетов в сочетании с беспилотными летательными аппаратами. При этом с помощью беспилотника происходит обнаружение повреждения на контролируемых ЛЭП или трубопроводах, а затем туда доставляется ремонтная бригада на вертолете. Выгода состоит в том, что один час налета беспилотника стоит авиакомпании в десятки раз дешевле, чем час налета пилотируемого вертолета. И в целом расходы на приобретение и содержание беспилотной техники со взлетным весом до 30 килограммов, обходится авиакомпании очень недорого. Это связано с тем, что беспилотный летательный аппарат этой категории не подлежит регистрации, на него не оформляется сертификат летной годности, про него не упоминается в сертификате эксплуатанта авиакомпании и в лицензионных требованиях, за него не нужно платить транспортный налог, и на него не требуется оформлять страховой полис.

Серьезной проблемой для всех российских авиакомпаний в последние 5–7 лет является вопрос подготовки летных экипажей. К сожалению, система подготовки пилотов, действовавшая в гражданской авиации СССР (до 1991 года), претерпела серьезные, и в основном негативные изменения. Поэтому обучение

¹ Коренько А. Скуратовские самоцветы // Авиатранспортное обозрение. 2017. № 9. С. 10–18.

² Коляда Е. Симбиоз вертолетов и дронов // Авиатранспортное обозрение. 2017. № 7–8. С. 63–64.

летного состава (прежде всего, первичное) происходит сегодня, главным образом за счет самих обучаемых. Подготовка пилота для коммерческих авиаперевозок по программе высшего летного училища стоит сегодня примерно 8 миллионов рублей, а при обучении по программе среднего образования – 2,6 миллиона. Однако летные училища и учебные авиационные центры (УАЦ), государственные и частные, не имеют достаточных средств для приобретения современной авиационной техники. Поэтому первичное обучение пилотов, как правило, происходит на базе самолетов Як-42, Ту-154 и других типов, использование которых для коммерческих авиаперевозок уже прекращено¹. В летных училищах практически отсутствуют современные пилотажные тренажеры, стоимость которых сопоставима со стоимостью нового пассажирского самолета. В результате некачественного обучения выпускник летного училища или УАЦа не владеет зачастую, даже надлежащими навыками радиообмена (для обучения которому, тоже нужны современные методики и тренажеры). Несовершенная материальная база и недостаток учебных воздушных судов, пусть и уже устаревших, не обеспечивает сегодня для молодого пилота даже требуемых для выпускника 150 летных часов общего налета. Поэтому некоторые авиакомпании вынуждены доучивать до необходимого уровня принятых на работу молодых летчиков за свой счет (притом, что не все авиакомпании могут это себе позволить).

В связи с необходимостью принятия неотложных мер для существенных изменений в сфере воздушных перевозок, представляет интерес содержание принятого Правительством РФ документа, под названием «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года»². В первом Разделе этого документа указаны причины некоторого замедления экономического развития России, обусловленные, в том числе, и «недостаточным развитием транспортной системы». В числе таких первостепенных факторов разработчики Стратегии обращают внимание на усиление глобальной конкуренции между отечественными и зарубежными авиакомпаниями, противостоять которой можно сегодня только за счет существенного повышения конкурентоспособности российских авиапредприятий. Для выполнения этой задачи потребуется осуществить перестройку всей сложившейся в России транспортной системы. Во втором Разделе Транспортной стратегии отмечается необходимость повышения качества перевозочных услуг, в том числе, за счет совершенствования российского транспортного законодательства.

Применительно к деятельности российских авиакомпаний Транспортная стратегия Российской Федерации определяет обязательность выполнения следующих неотложных мероприятий:

- Развитие и совершенствование системы обеспечения безопасности полетов.
- Опережающее развитие системы подготовки авиационного персонала с учетом рекомендаций ИКАО.

¹ Кузнецова Е. Прерванный пилот // Коммерсант. 2017. 22 сент.

² Принятой Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-Р (в ред. от 11.06.2014 г.).

- Незамедлительное обновление парка воздушных судов.
- Последовательное развитие и совершенствование транспортного законодательства.
- Дальнейшее совершенствование системы тарифного регулирования и государственной поддержки пассажирских перевозок.
- Обеспечение доступности авиаперевозок для населения.

Однако существенно более содержательной представляется другая версия «Транспортной стратегии», принятая приказом Минтранса РФ. Так, в Разделе «2» Транспортной стратегии Российской Федерации до 2020 года¹, отмечается, что основой функционирования и развития рынка авиаперевозок должна стать конкуренция независимых негосударственных транспортных организаций. При этом конкурентоспособность авиационного транспорта на внутреннем рынке будет определяться, прежде всего, соотношением экономически оправданного среднего авиатарифа и платежеспособности целевых пассажиров. А на международных перевозках – соответствием используемой авиатехники, международным экологическим и экономическим рыночным стандартам, и качеством предоставляемых услуг.

Кроме того, необходимо изменить принципы формирования транспортных тарифов, фактическая бесконтрольность которых оказывает негативное влияние, в том числе, и на инфляционные процессы. При этом, однако, необходимо обеспечивать **ограничение тарифов сверху**, для сохранения доступности услуг авиаперевозчиков для большинства потенциальных потребителей. В то же время, недопустима реализация транспортных услуг и **ниже себестоимости** (демпинга), так как это заведомо исключает возможность качественного обслуживания потребителей и не обеспечивает необходимого уровня безопасности полетов.

Следует также принимать меры для предотвращения недобросовестной конкуренции российских авиакомпаний между собой и, с другой стороны, стимулировать развитие их коммерческого сотрудничества, вступления в альянсы между собой и с иностранными партнерами. Государственное участие в акционерных обществах транспорта может быть оправдано только в отношении компаний, которые определяют «устойчивость целых сегментов национального рынка транспортных услуг».

Предполагается, что перспективы развития рынка авиаперевозок диктуют необходимость консолидации бизнеса, его структуризации, повышение эффективности и финансовой стабильности авиакомпаний. Ожидаемое сокращение количества авиакомпаний будет сопровождаться их специализацией по масштабу и характеру деятельности (крупные магистральные, средние магистральные, региональные, чартерные, низкозатратные, грузовые).

В соответствии с международной практикой и национальными особенностями развития отрасли будет пересмотрена и нормативная база воздушных перевозок. Основным принципом работы внутри страны должна стать поэтапная

¹ Принятой приказом Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

отмена квотирования на авиалиниях. Важнейшими направлениями работы по повышению конкурентоспособности российских перевозчиков на международном рынке авиаперевозок являются:

- защита российского рынка авиаперевозок от нерегулируемого проникновения на него иностранных авиакомпаний;

- углубление интеграционных процессов в отношениях со странами СНГ: защита общих интересов стран СНГ на международном рынке авиаперевозок, расширение географии полетов и создание альянсов между авиапредприятиями, урегулирование взаиморасчетов, выработка общей коммерческой политики при осуществлении полетов в третьи страны;

- в международных перевозках предполагается сохранить принцип двусторонних соглашений, основанных на принципах паритета. Важным условием повышения стабильности отрасли является участие российских авиакомпаний в глобальных международных альянсах, а также сотрудничество российских авиаперевозчиков с перевозчиками стран СНГ и транспортными компаниями других видов транспорта.

В то же время основным инструментом, стимулирующим развитие российского рынка авиаперевозок, является, по мнению авторов Транспортной стратегии, «ужесточение контроля требований к эксплуатируемым воздушным судам и авиакомпаниям».

Что касается организационно-структурных форм нескольких сот российских авиакомпаний (по количеству полученных **сертификатов эксплуатанта**), то российская авиакомпания, в большинстве случаев, имеет статус акционерного общества. Однако есть авиакомпании и в виде обществ ограниченной ответственности, а также государственных или муниципальных предприятий, бюджетных учреждений или государственных казенных предприятий. Достаточно часто авиакомпании, имеющие сертификат эксплуатанта авиации общего назначения, организованы в форме некоммерческих организаций, ими владеют физические лица или частные предприниматели. Кроме того, несколько российских авиакомпаний входят в виде структурных подразделений и в состав аэропортов (ОАО Аэробратск, ОАО Оренбург, ОАО Петрозаводск и др.).

Подводя некоторые итоги обзора, применительно к деятельности российских авиакомпаний и к ожидаемым перспективам дальнейшего развития рынка авиаперевозок, можно, по нашему мнению, сформулировать **некоторые выводы**.

Во-первых, недостаточная предсказуемость развития российского рынка авиаперевозок крайне негативно сказывается на активности инвесторов, притом, что инвестиции крайне необходимы практически всем российским авиакомпаниям.

Во-вторых, несмотря на растущую активность законодателей и ведомственных нормотворцев, правовое обеспечение авиаперевозочной деятельности следует считать не вполне удовлетворительным.

В-третьих, на развитии воздушных перевозок крайне отрицательно сказывается сложившаяся структура авиарынка, при которой 80 % авиарейсов начинаются или оканчиваются в Московском аэроузле, в то время, как в неко-

торых восточных и северных регионах страны, авиасообщение практически отсутствует.

В-четвертых, основные положения обеих вариантов Транспортных стратегий, применительно к развитию гражданской авиации (Разработанных Правительством РФ и Минтрансом), выглядят не вполне убедительно, а по ряду вопросов – даже противоречиво.

3.3. Правовые основы организации аэропортовой деятельности в сфере гражданской авиации

Одним из основных видов авиапредприятий, обеспечивающих авиационные перевозки, являются **аэропорты**, деятельность которых необходима для создания условий работы авиакомпаниям по осуществлению ими перевозок пассажиров и грузов. В структуре стоимости пассажирского билета и грузового тарифа расходы авиакомпаний на оплату услуг аэропортов составляют сегодня примерно 17 %¹. Для выполнения своих функций аэропорты используют аэродромы и вертодромы гражданской авиации. В настоящее время в государственном Реестре Федерального агентства воздушного транспорта (ФАВТ) зарегистрировано 229 аэродромов и 5 вертодромов, а также, несколько сотен посадочных площадок. При этом количество учтенных в Реестре аэропортов, несколько меньше, чем количество аэродромов. Это связано с тем, что в ряде случаев один аэропорт использует для обеспечения полетов несколько аэродромов. Так, например, аэропорт ОАО «Комиавиатранс» базируется на четырех аэродромах (Сыктывкар, Ухта, Воркута и Усинск). В то же время, какое-то количество малых аэропортов не числятся в Реестре, хотя время от времени и осуществляют обеспечение полетов воздушных судов.

В соответствии с **ст. 40 ВК РФ**, **аэродром** представляет собой участок земли или водной акватории, с расположенными на нем зданиями, сооружениями и оборудованием, предназначенный для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов. Соответственно **вертодром** обеспечивает взлет, посадку, руление и стоянку вертолетов. Аэродромы и вертодромы подразделяются по принадлежности к гражданской, государственной или экспериментальной авиации. В соответствии с пунктом 1 **ст. 41 ВК РФ** («Государственная регистрация аэродромов и вертодромов»), аэродромы и вертодромы гражданской авиации подлежат государственной регистрации в **Государственном Реестре** аэродромов и вертодромов гражданской авиации РФ², на основании заявления владельца аэродрома или вертодрома с приложением документа, подтверждающего соответствие этих объектов установленным требованиям. В соответствии с **ст. 8 ВК РФ** «Обязательные сертификация и аттестация в гражданской авиации», аэро-

¹ Сеницкий А. Замкнутый круг тарифов // Авиатранспортное обозрение. 2016. № 4. С. 40.

² Правила государственной регистрации аэродромов гражданской авиации и вертодромов гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 19.08.2015 г. № 251 (ФАП-251) // СПС «КонсультантПлюс».

дромы, предназначенные для осуществления коммерческих воздушных перевозок на самолетах пассажироместимостью более чем 20 человек, подлежат **обязательной сертификации**. При этом, однако, остается не вполне понятным значение этого критерия. Если следовать букве закона, то действующий аэродром может иметь регистрацию, но не иметь сертификата соответствия (хотя бы потому, что сертификация стоит немалых денег). Но отсутствие сертификата не является препятствием для осуществления с данного аэродрома, к примеру, полетов на выполнение авиационных работ и с него поэтому, могут работать самолеты любой грузоместимости.

Аэропорт, в сравнении с аэродромом, представляет собой имущественный комплекс, в состав которого входит не только аэродром, но и аэровокзал, сооружения, предназначенные для приема и отправки воздушных судов, для обслуживания воздушных перевозок и необходимое технологическое оборудование. В случае, если аэропорт открыт для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, он может иметь статус **международного аэропорта**. Кроме того, в нем, в установленном законодательством Российской Федерации порядке, должен функционировать пункт пропуска через Государственную границу РФ. **Аэропорт федерального значения** обеспечивает сообщение с городами федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом, Севастополем и административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, а также, с международными аэропортами. Перечень аэропортов федерального значения, которых на 1 января 2018 года насчитывается 91 аэропорт, утверждается Правительством РФ.

Что касается такого объекта как **посадочная площадка**, имеющего то же назначение, что и аэродром, то статус посадочной площадки не вполне ясен. В соответствии с пунктом 7 ст. 41 ВК РФ «Аэродромы и аэропорты», посадочная площадка представляет собой участок земли, льда, поверхности сооружения, в том числе поверхности плавучего сооружения, либо это акватория, предназначенные только для взлета и посадки или для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов. Как указано в пункте 2 приказа Минтранса РФ № 69 (ФАП-69)¹, различают посадочные площадки для выполнения разовой посадки, и площадки, предварительно подобранные с воздуха или осмотренные с земли. А также, посадочные площадки, используемые менее 30 дней в течение календарного года. Посадочная площадка также представляет собой имущественный комплекс, входящий в состав одного из аэропортов. При этом, в соответствии с пунктом 2 раздела «Общие положения» постановления Правительства РФ № 138 (ФАП-138)², функции административного управления посадочной площадкой осуществляет **старший авиационный начальник**, назначаемый главным оператором аэропорта.

¹ Требования к посадочным площадкам, расположенным на участке земли или акватории : приказ Минтранса РФ от 04.03.2011 г. № 69 // СПС «КонсультантПлюс».

² Использование воздушного пространства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11.03.2010 г. № 138 // СПС «КонсультантПлюс».

Основные требования к состоянию действующего аэродрома установлены в **ст. 48 ВК РФ** и изложены в приказе Минтранса РФ № 262 (ФАП-262)¹. Эти требования касаются преимущественно качественных свойств и параметров такого сложного сооружения, как аэродром гражданской авиации. Аэродромы разделяются на несколько классов, которые определяются размером взлетно-посадочной полосы (ВПП), притом, что класс ВПП зависит главным образом от ее длины. Всего различают шесть классов аэродромов (А, Б, В, Г, Д и Е). Длина ВПП, в зависимости от класса аэродрома должна быть не менее 500 метров (класс Е) или не менее 3200 метров (для аэродрома класса А). Что касается вертодромов, то они делятся на три класса, на I, II и III. Различия в классах вертодромов также связаны с длиной ВПП (минимальная длина ВПП для вертодрома I класса должна быть 90 метров, II класса 110 метров и для III класса – 180 метров)².

В соответствии с содержанием Федеральных авиационных правил, утвержденных приказом Минтранса РФ № 286 (ФАП-286)³, основные распорядительные функции по содержанию и использованию аэродрома гражданской авиации осуществляет **оператор аэродрома**. Основные требования, предъявляемые к операторам аэродромов, установлены в Федеральных авиационных правилах (ФАП-92)⁴. Однако более значимыми лицами, осуществляющими основные распорядительные функции в ходе осуществления аэропортовой деятельности, являются главный оператор аэропорта и оператор аэропорта. Понятие «**главный оператор аэропорта**» определено в постановлении Правительства РФ № 599⁵, как хозяйствующий субъект, имеющий **сертификат аэропорта** и свидетельство о государственной регистрации и годности аэродрома (аэродромов) к эксплуатации. Понятие «**оператор аэропорта**», определено в том же документе, как хозяйствующий субъект, имеющий сертификаты на осуществление аэропортовой деятельности, имеющий и (или) использующий на любом законном основании комплекс сооружений, включающий в себя аэродром, и (или) аэровокзал, и (или) другие объекты инфраструктуры аэропорта, предназначенные для оказания комплекса или части услуг в аэропортах.

¹ Требования, предъявляемые к аэродромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов : приказ Минтранса от 25.08.2011 г. № 262 // СПС «КонсультантПлюс».

² В соответствии с приложением «1» Приказа Минтранса от 13.03.2017 г. № 91 (ФАП-91), Об утверждении Федеральных авиационных правил «Требования к вертодромам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов».

³ Требования к операторам аэродромов гражданской авиации. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие операторов аэродромов гражданской авиации требованиям ФАП : приказ Минтранса РФ от 25.09.2015 г. № 286 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Требования к операторам вертодромов гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 13.03.2017 г. № 92 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах : постановление Правительства РФ от 22.07.2009 г. № 599 // СПС «КонсультантПлюс».

Еще более значимым и содержательным, является, по нашему мнению, определение сущности главного оператора аэропорта, которое дано в приказе Минтранса РФ № 236¹. По тексту документа, **главный оператор аэропорта**, это юридическое лицо, имеющее на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, условиях аренды или на другом законном основании, гражданский аэродром, осуществляющее координацию работ в аэропорту, обеспечивающее готовность аэропорта к приему и выпуску, обслуживанию воздушных перевозок, а также соблюдению всеми операторами и пользователями аэропорта требований безопасности полетов, авиационной и экологической безопасности, и являющейся **держателем сертификата соответствия аэропорта** и сертификата (свидетельства) гражданского аэродрома.

Как указано в пункте «б» ФАП-286, оператор аэродрома обеспечивает выполнение мероприятий по поддержанию летного поля аэродрома в постоянной эксплуатационной готовности для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов. Оператор отвечает также, за наличие, состояние и готовность светотехнического оборудования аэродрома, и обеспечение электроэнергией объектов аэропорта. Кроме того, при необходимости оператор аэродрома организует выполнение поисковых, аварийно-спасательных и противопожарных работ по спасению пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, оказанию помощи пострадавшим и эвакуацию их с места происшествия.

Федеральные авиационные правила (ФАП-286) устанавливают требования к операторам аэродромов гражданской авиации, а также форму и порядок выдачи документа (далее – **сертификат**), подтверждающего соответствие операторов аэродромов гражданской авиации определенным требованиям. Центральный аппарат ФАВТ осуществляет выдачу сертификатов операторам аэродромов гражданской авиации – для операторов международных аэропортов и аэропортов федерального значения. Региональные управления ФАВТ вправе выдавать сертификаты только операторам аэродромов, не относящихся к категориям международных или федеральных. Выданный сертификат должен находиться у лица, на имя которого он оформлен и действителен только в отношении аэродрома, который указан в сертификате. Сертификат является бессрочным и действителен со дня выдачи до дня приостановления его действия или аннулирования выдавшим его уполномоченным органом.

В соответствии с **ст. 10 ВК РФ** «Приостановление действия сертификатов и их аннулирование», полученный оператором аэродрома гражданской авиации сертификат может быть аннулирован выдавшим его уполномоченным органом:

- в случае прекращения оператором аэродрома деятельности на аэродроме;
- при ликвидации юридического лица – оператора аэродрома гражданской авиации;

¹ Об утверждении административного Регламента ФАВТ предоставления государственной услуги по организации и проведению в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению государственного реестра аэропортов РФ : приказ Минтранса РФ от 16.07.2012 г. № 236 // СПС «КонсультантПлюс».

- по заявлению оператора аэродрома гражданской авиации;
- в случае если выявленные нарушения при проверке деятельности оператора не были устранены и не позволяют выполнять функции оператора аэродрома гражданской авиации в установленные сроки.

Для выполнения своих функций по содержанию аэродрома и его оборудования в постоянной эксплуатационной готовности, оператор аэродрома гражданской авиации должен иметь в своей структуре соответствующие службы и подразделения. Состав и название служб (подразделений) могут изменяться в зависимости от организационной структуры по решению оператора аэродрома гражданской авиации. Структура подразделений оператора аэродрома гражданской авиации должна состоять из администрации и эксплуатационных участков, где по технологическим признакам группируются персонал и спецавтотранспорт. При необходимости в данной структуре должна быть организована ремонтная мастерская, предназначенная для проведения технического обслуживания и ремонта спецмашин, механизмов, электротехнического и светосигнального оборудования, аэродромных средств тушения пожаров и аварийно-спасательных средств. Оператором аэродрома должна быть разработана и утверждена технология взаимодействия аэродромной службы со службой движения и другими наземными службами, обеспечивающими полеты воздушных судов.

Службы и подразделения оператора аэродрома должны быть обеспечены необходимыми производственными площадями, производственными и административно-бытовыми помещениями, помещениями для проведения технического обслуживания и ремонта спецавтотранспорта и оборудования. Для обеспечения дежурства сил и средств пожарно-спасательных расчетов и размещения аэродромных пожарных автомобилей, на аэродроме должна быть оборудована **аварийно-спасательная станция**. Спецавтотранспорт и средства механизации, работающие в аэропорту, должны быть сертифицированы в случаях, установленных законодательством РФ¹.

Для обеспечения производственной деятельности оператор аэродрома гражданской авиации должен иметь необходимый запас материалов для эксплуатационного содержания и проведения восстановительного ремонта искусственных покрытий. А также, иметь необходимый объем запасов химических реагентов для удаления льда и снега с искусственных покрытий аэродрома в осенне-зимний период, для обеспечения возможности работы аэропорта в условиях интенсивного выпадения осадков и льдообразования в течение десяти суток.

При формировании структурных подразделений, необходимых для выполнения функций по осуществляемым видам деятельности, оператор аэродрома гражданской авиации назначает руководителей, которые должны иметь достаточный уровень квалификации. Для поддержания профессионального уровня персонала, в службах и подразделениях должна регулярно проводиться техническая подготовка работников с целью формирования у них необходимых знаний и навыков. Квалификационные требования к персоналу оператора аэро-

¹ По номенклатуре объектов гражданской авиации, подлежащих **обязательной сертификации**, установленной Распоряжением Минтранса РФ от 24.06.2002 г. № НА-217Р.

дрома гражданской авиации указываются в должностных инструкциях и **Руководстве по аэродрому**. Оператор аэродрома гражданской авиации разрабатывает, утверждает и обеспечивает соблюдение его работниками требований разработанного Руководства по аэродрому и положений ФАП-268. Оператор аэродрома гражданской авиации не может выполнять работы, для выполнения которых у него на момент проведения работ отсутствует необходимая документация, персонал, оборудование или иные условия, установленные руководящими документами.

В процессе организации эксплуатации и технического обслуживания аэродрома и его оборудования, оператор аэродрома гражданской авиации обязан содержать производственные объекты аэродрома (аэропорта) в состоянии, соответствующем установленным требованиям и обеспечивающем безопасность полетов воздушных судов. Для этого оператор аэродрома должен осуществлять непрерывный контроль за состоянием производственных объектов аэродрома, организовывать наблюдение за явлениями погоды, влияющими на безопасность полетов воздушных судов и, в случае выявления обстоятельств, создающих угрозу безопасности полетов, незамедлительно информировать об этом должностных лиц ФГУП «Государственная корпорация ЕС ОрВД». Оператор аэродрома гражданской авиации организует также сбор и представляет в ФАВТ и ее территориальные управления, **аэронавигационную информацию об аэродроме**, и проводит оценку достоверности опубликованной аэронавигационной информации¹. Разработка аэронавигационной информации включает составление (формирование) исходных аэронавигационных данных, исходной аэронавигационной информации, представление их в орган аэронавигационной информации, последующую проверку и обработку ее органом аэронавигационной информации, и предоставление пользователям официальных аэронавигационных данных, официальной аэронавигационной информации. Оператор аэродрома обязан также, иметь план мероприятий на случай возникновения на аэродроме или в районе аэродрома аварийной обстановки, предусматривающей координацию действий, предпринимаемых службами аэродрома (аэропорта) при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Оператор аэродрома гражданской авиации, подлежащего обязательной сертификации, разрабатывает и обеспечивает функционирование системы управления **безопасностью полетов на аэродроме**, в соответствии с требованиями пункта 2 ст. 24.1 ВК РФ «Обеспечение безопасности полетов гражданских воздушных судов».

Утвержденные приказом Минтранса РФ № 150 Федеральные авиационные правила (ФАП-150)², устанавливают сертификационные требования к организациям, осуществляющим **аэропортовую деятельность** по обслуживанию

¹ Об утверждении порядка разработки и правил предоставления аэронавигационной информации : приказ Минтранса РФ от 31.10.2014 г. № 305 // СПС «КонсультантПлюс».

² Сертификационные требования к юридическим лицам, осуществляющим аэропортовую деятельность по обеспечению обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты : приказ Минтранса РФ от 23.06.2003 г. № 150 // СПС «КонсультантПлюс».

пассажиров, багажа, грузов и почты при выполнении внутренних и международных воздушных перевозок, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности и ведомственной принадлежности. При этом юридическому лицу (Организации) осуществляющей аэропортовую деятельность, необходимо иметь государственную регистрацию.

При осуществлении аэропортовой деятельности **главный оператор аэропорта** и Организация в целом (аэропорт), должны обеспечивать оформление всех видов перевозочной документации на выполнение воздушных перевозок, доставку к воздушным судам пассажиров, грузов, багажа и почты, обеспечивать техническое обслуживание и ремонт техники, используемой для наземного обслуживания. Осуществляемый аэропортом (Организацией) комплекс операций, связанных с приемом, оформлением к перевозке, комплектованием груза и почты при подготовке рейса к вылету, а также с раскомплектованием и выдачей груза и почты по прилету (обеспечение обслуживания груза и почты при внутренних и международных воздушных перевозках), включает в себя прием груза и почты от грузоотправителей, их хранение, оформление, доставку к месту стоянки воздушных судов. А также, погрузку и выгрузку груза и почты, выдачу груза и почты, информационное обеспечение авиаперевозок.

Для осуществления аэропортовой деятельности по обеспечению обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты Организация создает следующие производственные подразделения и службы:

- службы и эксплуатационные участки пассажирских и почтово-грузовых перевозок на внутренних и международных воздушных линиях (службу организации перевозок, службу организации внутренних перевозок, службу организации международных перевозок, службу организации почтово-грузовых перевозок, почтово-грузовой комплекс и др.);

- службу спецтранспорта;
- службу главного механика (отделы главного механика и т.д.);
- производственно-диспетчерскую службу.

Службы организации пассажирских и почтово-грузовых перевозок осуществляют свою деятельность в тесном взаимодействии со службой авиационной безопасности, а при международных перевозках – также и с государственными органами, осуществляющими таможенный, пограничный, ветеринарный, санитарно-карантинный, фитосанитарный и иммиграционный контроль. Организация деятельности аэропортовых служб обеспечения авиационной безопасности осуществляется на основе **статьи 82 ВК РФ** «Авиационная безопасность» и требованиями приказа Минтранса РФ № 142 (ФАП-142)¹. Кроме того, при планировании и организации мероприятий, связанных с обеспечением авиационной безопасности, следует руководствоваться и положениями приказа

¹ Требования авиационной безопасности к аэропортам : приказ Минтранса РФ от 28.11.2005 г. № 142 // СПС «КонсультантПлюс».

Минтранса РФ №62, которым утверждена Программа обеспечения авиационной безопасности гражданской авиации РФ¹.

В соответствии с разделом «II» (Организация и обеспечение авиационной безопасности в аэропорту) ФАП-142, **авиационная безопасность** обеспечивается комплексом мер, предусматривающих создание и функционирование Служб авиационной безопасности, охрану аэропортов, воздушных судов и объектов гражданской авиации, досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов, в целях предотвращения террористических актов, а также, для предотвращения и пресечения попыток захвата и угона воздушных судов.

Принято считать, что Службы авиационной безопасности аэропортов (далее – САБ) и САБ эксплуатантов (авиакомпаний) являются службами с особыми уставными задачами. САБ аэропорта обеспечивает выполнение требований по авиационной безопасности и подчиняется непосредственно руководителю администрации аэропорта (главному оператору аэропорта). При осуществлении своих функций САБ эксплуатантов обеспечивают выполнение требований по авиационной безопасности своими силами или за счет привлечения для этих целей САБ аэропортов (на договорной основе).

Служба авиационной безопасности аэропорта обеспечивает в контролируемой зоне аэропорта: постоянную охрану воздушных судов; территории отдельно стоящих объектов и транспортных средств с горюче-смазочными материалами, специальными жидкостями и газами; охрану почтово-грузовых терминалов; цехов бортового питания; коммерческих складов; складов хранения опасных грузов; контрольно-пропускных пунктов.

Применительно к задачам авиационной безопасности, территория аэропорта и его объекты разделяются на несколько категорий транспортной инфраструктуры, которые подлежат охране с обеспечением разных степеней защищенности объектов, доступ на которые происходит с использованием разных пропускных процедур.

На участках ограждения вдоль периметра объектов аэропорта дополнительно могут устанавливаться:

- постовые вышки или смотровые площадки для наблюдения за состоянием ограждения и прилегающей местностью;
- контрольно-следовая полоса для определения места проникновения нарушителя пропускного режима;
- блок-посты служебных собак;
- системы охранной (защитной) сигнализации;
- электронные устройства обнаружения и подачи сигнала тревоги при преодолении или попытке преодоления ограждения нарушителем.

Предполетный досмотр пассажиров, членов экипажей воздушных судов, ручной клади, багажа, почты, грузов и бортовых запасов осуществляется в соответствии с Руководством по производству досмотра пассажиров, членов эки-

¹ Программа авиационной безопасности гражданской авиации Российской Федерации (Утверждена Приказом Минтранса РФ от 18.04.2008 г. № 62).

пажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов, утвержденным приказом Минтранса РФ № 102, с изменениями и дополнениями, внесенными приказом Минтранса РФ № 117. **Технология послеполетного досмотра** разрабатывается администрацией аэропорта применительно к условиям аэропорта, согласуется с соответствующим органом внутренних дел на транспорте и территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Для этих целей в аэропорту должны быть предусмотрены помещения (пункты досмотра), которые оборудуются стационарными **техническими средствами досмотра** (рентгенотелевизионным интроскопом, стационарным металлоискателем, портативными (ручными) металлоискателями, средствами обнаружения взрывчатых веществ), а также системой видеонаблюдения и видеозаписи, информация которой сохраняется в течение 1 месяца. А также, аварийным освещением и электроснабжением, тревожной сигнализацией, телефонной связью, в том числе и прямой связью с диспетчером службы организации пассажирских перевозок, пунктами регистрации билетов и приема багажа, с правоохранительными органами.

Предполетный досмотр воздушного судна проводится специально подготовленными для этой цели сотрудниками САБ. Численность групп предполетного досмотра воздушного судна определяется с учетом количества и регулярности полетов (в зависимости от режима работы, количества и типов воздушных судов и их технической оснащённости), но не менее 4 человек. Воздушное судно во время подготовки к очередному рейсу (полету) или во время стоянок в промежуточных аэропортах при совершении транзитного полета подлежит обязательному досмотру после высадки пассажиров и перед приемом на борт пассажиров, грузов и багажа.

Аэропортовая комиссия по авиационной безопасности состоит из руководителя аэропорта (главного оператора), руководителей авиационных предприятий, организаций аэронавигационного обслуживания, представителей (руководителей) территориальных органов ФАВТ, министерств и ведомств, взаимодействующих с Федеральной службой по надзору в сфере транспорта.

Деятельность субъектов гражданской авиации, а также юридических лиц, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности, подлежит **сертификации и лицензированию** в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Организация разрабатывает и утверждает положения о службах, осуществляющих деятельность по обеспечению обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты. В структуре этих служб, в зависимости от выполняемых ими функций должно предусматриваться наличие:

- администрации;
- эксплуатационных участков со сгруппированными по технологическим признакам персоналом, спецтранспортом, средствами перронной механизации и технологическим оборудованием;

- подразделений, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт спецмашин, средств перронной механизации и технологического оборудования и оснащенных необходимым оборудованием.

Для осуществления аэропортовой деятельности по обеспечению **обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты** на внутренних и международных воздушных линиях Организация должна иметь квалифицированный авиационный персонал. В отношении должностных лиц аэропортовых служб и эксплуатационных участков, разрабатываются и утверждаются должностные инструкции персонала с учетом выполняемых ими трудовых функций.

Организация обеспечивает проведение профессиональной подготовки и повышение квалификации авиационного персонала в соответствии с требованиями действующего законодательства и подзаконных нормативных актов, регулирующих деятельность предприятий гражданской авиации. При этом, должно быть обеспечено получение, доведение до своего персонала и контроль исполнения требований нормативных актов, а также информации по безопасности полетов и авиационной безопасности в части, касающейся аэропортовой деятельности по обеспечению обслуживания пассажиров, багажа, грузов и почты.

При осуществлении аэропортовой деятельности персонал Организации должен иметь **должностные инструкции и приказы о назначении** (допуске к работе) следующих категорий работников:

- руководителей служб;
- начальников смен;
- персонала, осуществляющего загрузку и центровку воздушного судна;
- персонала, осуществляющего прием и выдачу грузов, багажа и почты;
- персонала, осуществляющего взвешивание, погрузку, разгрузку, швартовку грузов, багажа и почты.

При осуществлении аэропортовой деятельности в Организации должны быть разработаны и использоваться **комплексные технологии**:

- по обслуживанию пассажиров, грузов (в том числе, опасных), багажа и почты на международных воздушных линиях;
- по обслуживанию пассажиров, грузов (в том числе, опасных), багажа и почты на внутренних воздушных линиях;
- по работам в сбойных (внештатных, чрезвычайных) ситуациях;
- иные технологии, разработанные и утвержденные в Организации.

Организация обязана иметь **документы на используемые грузоподъемные и иные машины**, подлежащие государственной регистрации в органах Ростехнадзора, в том числе:

- приказ (приказы) руководителя о назначении лиц, ответственных за эксплуатацию машин;
- перечни машин, состоящих на учете в службах Организации;
- паспорта на машины, свидетельства о регистрации машин в органах Ростехнадзора, действующие талоны (допуски на эксплуатацию) о прохождении государственного технического осмотра машин.

Кроме того, является обязательным **наличие приказов руководителя**:

- о назначении ответственных лиц;
- об охране труда и организации техники безопасности;
- о противопожарной безопасности;
- об охране окружающей среды;
- о допуске водителей к самостоятельной работе на аэродроме (перроне) с правом (без права) подъезда к воздушным судам;
- о допуске персонала к руководству подъездом/отъездом к/от воздушным судам на перроне.

Организация должна постоянно планировать и проводить метрологический контроль своего оборудования. Для этих целей должны быть отработаны и исполняться следующие документы по **метрологическому обеспечению** деятельности Организации:

- приказ (приказы) руководителя Организации о назначении лиц, ответственных за метрологическое обеспечение и состояние средств измерений;
- перечень эксплуатируемых в службах Организации приборов и оборудования, подлежащих регулярным метрологическим поверкам, утвержденный Организацией, и свидетельствующие о прохождении таких поверок документы, срок действия которых не истек;
- график проведения метрологических поверок, утвержденный Организацией;
- положение о метрологическом обеспечении.

К одному из видов обеспечения полетов осуществляемых аэропортом, относится **электросветотехническое обеспечение полетов**¹ воздушных судов (далее – ЭСТОП). Осуществление аэропортовой деятельности по электросветотехническому обеспечению полетов без получения **сертификата соответствия** в уполномоченном органе в области гражданской авиации (ФАВТ) не допускается. Осуществление Организацией ЭСТОП включает в себя следующие виды работ:

- централизованное электроснабжение объектов аэропорта;
- электроснабжение объектов аэропорта по электрическим сетям 0,4 кВ;
- техническая эксплуатация электроустановок, кабельных, воздушных линий электропередачи;
- техническая эксплуатация системы светосигнального оборудования;
- проведение испытаний и измерений при помощи электротехнической лаборатории.

Аэропортовая деятельность по ЭСТОП воздушных судов включает в себя следующие виды работ:

- централизованное электроснабжение объектов аэропорта;
- электроснабжение объектов аэропорта по электрическим сетям 0,4 кВ;

¹ Которое организуется на основе Федеральных авиационных правил, введенных в действие приказом Минтранса РФ от 23.06.2003 г. № 149 «Об утверждении ФАП «Сертификационные требования к юридическим лицам, осуществляющим аэропортовую деятельность по электротехническому обеспечению полетов» (ФАП-149).

- техническая эксплуатация электроустановок, кабельных, воздушных линий электропередачи;
- техническая эксплуатация системы светосигнального оборудования;
- проведение испытаний и измерений при помощи электротехнической лаборатории.

Для осуществления аэропортовой деятельности по ЭСТОП Организация создает структурное подразделение (производственное подразделение, службу) ЭСТОП, для которого должно быть разработано и утверждено соответствующее положение о данной службе Организации. В структуре службы ЭСТОП должны быть предусмотрены администрация, оперативная группа и эксплуатационные узлы со сгруппированными по технологическим признакам персоналом и технологическим оборудованием. Для обеспечения бесперебойного функционирования эксплуатируемого службой ЭСТОП оборудования в течение всего времени суточной работы аэропорта в службе должно быть организовано дежурство по сменам специалистов оперативной группы. Для осуществления аэропортовой деятельности по ЭСТОП Организация должна иметь квалифицированный авиационный персонал, в отношении которого разрабатываются и утверждаются должностные инструкции с учетом выполняемых работниками Организации трудовых функций. Обеспечивается проведение профессиональной подготовки (переподготовки, повышения квалификации) персонала в соответствии с требованиями действующего законодательства и нормативных актов, регулирующих деятельность гражданской авиации, утвержденных в установленном порядке.

С учетом выполняемых видов работ служба ЭСТОП должна быть оснащена спецтранспортом, технологическим оборудованием, инженерно-техническими средствами, средствами связи, оргтехникой и иными необходимыми средствами и оборудованием, в том числе:

- телефонной и громкоговорящей связью или радиосвязью, с руководителем полетов (диспетчером) и трансформаторными подстанциями, телефонной связью с энергоснабжающей организацией, субабонентами и службами аэропорта;
- комплектом защитных средств, контрольно-измерительными приборами, инструментом, запасными частями к оборудованию, расходными материалами, медицинской аптечкой, а также спецодеждой, соответствующей климатическим условиям конкретного региона;
- переносными радиостанциями, обеспечивающими связь с руководителем полетов (диспетчером) и оперативной группой при выездах ее на эксплуатируемые (обслуживаемые) Организацией объекты аэропорта;
- оперативной радиофицированной спецавтомашиной, для перевозки оперативной группы и необходимого оборудования на объекты аэропорта с целью выполнения аварийных работ и технического обслуживания этих объектов.

Используемые Организацией в процессе аэропортовой деятельности инженерно-технические средства, средства механизации, технологическое оборудование должны иметь **сертификаты соответствия** (если такие средства и

оборудование подлежат обязательной сертификации согласно действующему законодательству) или быть приняты на оснащение гражданской авиации.

В процессе эксплуатации систем светосигнального оборудования службой ЭСТОП выполняются ежедневное, еженедельное, ежемесячное, ежеквартальное, полугодовое и ежегодное виды технического обслуживания электро-светосигнального оборудования в соответствии с графиками, утвержденными руководителем Организации или его заместителем.

Организация обеспечивает проведение летных проверок эксплуатируемых систем светосигнального оборудования специальными самолетами-лабораториями. Летные проверки проводятся в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил (ФАП-1)¹, утвержденных соответствующим приказом Минтранса РФ. Кроме того, Организация должна обеспечить своевременное и достоверное информирование службы аэронавигационной информации аэропорта, обо всех изменениях состава системы светосигнального оборудования, а также о выключении ее на время проведения ремонта и (или) технического обслуживания.

В целях осуществления и обеспечения аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и осуществления эксплуатации средств радиотехнического обеспечения полетов воздушных судов и авиационной электросвязи в гражданской авиации, Организация (аэропорт) в соответствии с требованиями Федеральных авиационных правил, введенных приказом Минтранса РФ № 297 (ФАП-297)², осуществляют комплекс мероприятий по **аэронавигационному обслуживанию** пользователей воздушного пространства и органов обслуживания воздушного движения. Необходимость предоставления такого рода информации от средств наблюдения, радионавигации и посадки, а также обеспечения авиационной электросвязью, диктуется, в первую очередь, задачами обеспечения безопасности полетов воздушных судов и авиационной безопасности.

Еще одним из важных условий эффективной деятельности в сфере аэропортовых услуг является использование качественной и безопасной наземной авиационной техники. Решение этих задач в ходе оказания аэропортовых услуг, обеспечено требованиями Федеральных авиационных правил, утвержденных приказом Минтранса РФ № 19 (ФАП-19)³. Данные Правила разработаны исходя из обязательств государства по минимизации рисков причинения вреда жизни, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, окружающей среде при использовании **наземной авиационной техники** (далее – НАТ) с

¹ Летные проверки наземных средств радиотехнического обеспечения полетов, авиационной электросвязи и систем светосигнального оборудования аэродромов гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 18.01.2005 г. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

² Радиотехническое обеспечение полетов воздушных судов и авиационная электросвязь в гражданской авиации : приказ Минтранса РФ от 20.10.2014 г. № 297 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Сертификация наземной авиационной техники : приказ Минтранса РФ от 20.02.2003 г. № 19 // СПС «КонсультантПлюс».

учетом выполнения авиационными предприятиями установленных эксплуатационных требований к НАТ.

К качеству и безопасности НАТ предъявляются высокие требования, подтверждение которых осуществляется посредством обязательной сертификации с последующей выдачей **сертификатов соответствия НАТ**. К качеству и безопасности наземной авиационной техники, используемой для обслуживания пассажиров, багажа, почты и грузов, технического обслуживания воздушных судов, обеспечивающей содержание и ремонт аэродромов, авиатопливообеспечение, также предъявляются достаточно высокие требования. Прежде всего, используемая по назначению НАТ не должна создавать опасности для жизни и здоровья авиапассажиров и авиационного персонала, и не оказывать негативно-го влияния на уровень безопасности полетов воздушных судов. Кроме того, техника должна оказывать минимальное воздействие на окружающую среду, быть технически и технологически совместима с воздушными судами и другими объектами гражданской авиации, обеспечивать стабильность своих функциональных характеристик во времени.

Организация-изготовитель НАТ должна обеспечивать контроль качества своей продукции в процессе производства, а также, документально подтверждать проведение в полном объеме приемочных испытаний каждого образца выпускаемой техники. Сертификат соответствия НАТ выдается заявителю с указанием конкретного производителя техники. Проведение обязательной сертификации НАТ в рамках требований ССГА осуществляется возмездно, в соответствии с п. 4 ст. 8 **ВК РФ**. Сертификат может выдаваться на новый срок по заявке заявителя в порядке, установленном для первоначальной сертификации. Передача права использования сертификата его держателем другому юридическому лицу не допускается. Срок действия сертификата устанавливает орган по сертификации с учетом срока действия нормативных документов на технику, а также срока, на который она сертифицирована. Восстановление аннулированного сертификата не допускается. Признание зарубежных сертификатов и знаков соответствия осуществляется в установленном порядке, с учетом многосторонних и двусторонних соглашений, участником которых является Российская Федерация.

Состав сертификационных работ может уточняться органом по сертификации в зависимости от результатов инспекционного контроля сертифицированной НАТ, наличия системы управления качеством на производстве, сведений о качестве и надежности поставляемой техники и информации по результатам ее эксплуатации в авиапредприятиях. Инспекционный контроль за сертифицированной НАТ (если это предусмотрено схемой сертификации) организует и проводит орган по сертификации, выдавший сертификат, при участии центра по сертификации. По результатам инспекционного контроля сертифицированной НАТ могут быть сделаны следующие выводы:

- подтвердить действие сертификата (при положительных результатах инспекционного контроля);

- разработать и провести корректирующие мероприятия по устранению вскрытых недостатков, нарушений и их последствий (при наличии недостатков и последствий, которые могут быть устранены);

- приостановить действие или отменить (аннулировать) сертификат (при неудовлетворительных результатах инспекционного контроля), либо ввести в его действие ограничения.

В соответствии с требованиями приказа Минтранса РФ № 368¹, в структуре аэропортовых служб должно быть предусмотрено специальное подразделение, предназначенное для **аварийно-спасательного обеспечения полетов** (далее – АСОП). При этом порядок деятельности органов управления, сил и средств, осуществляющих АСОП, входящих в структуру аэропортов, предусматривает деятельность в режиме повседневной деятельности, а также, при необходимости – в режиме повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В соответствии с приказом Минтранса РФ №368, организованная в аэропорту АСОП должна представлять собой обособленное подразделение в составе аэропорта и располагать достаточными силами и средствами, на случай возможных авиапроисшествий или иных чрезвычайных происшествий на аэродроме или в районе аэродрома. В целях оперативного реагирования на возможные чрезвычайные ситуации, в составе АСОП создается аварийно-спасательное формирование или команда (далее – АСФ), оснащенное специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом и материалами. В состав АСФ входят штатные расчеты пожарно-спасательной команды аэропорта и нештатные расчеты, создаваемые из числа работников аэропорта и работников сторонних организаций, базирующихся на территории или в непосредственной близости от аэропорта.

Для предупреждения и ликвидации аварийных ситуаций в аэропорту создается комиссия, а для решения задач повседневного управления – **дежурно-диспетчерская служба**. Финансовое обеспечение функционирования АСОП, в соответствии с приказом Минтранса РФ № 368, осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов и собственников (пользователей) имущества в соответствии с законодательством РФ. Финансирование целевых программ по обеспечению АСОП гражданской авиации единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, также осуществляется в соответствии с законодательством.

Еще одной из многочисленных обязанностей главного оператора аэропорта является представление **расчета технических возможностей аэропорта** по обеспечению полетов воздушных судов по перевозке пассажиров и грузов. Эта обязанность установлена приказом Минтранса РФ №63², на основе которо-

¹ Приказ Минтранса РФ от 04.10.2012 г. № 368 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

² Приказ Минтранса РФ от 24.02.2011 г. № 63» Об утверждении Методики расчета технической возможности аэропортов и порядка применения методики расчета технической возможности аэропортов».

го главным оператором аэропорта должны проводиться расчеты пропускной способности и технической возможности объектов аэропорта по определению количества обслуживаемых воздушных судов, пассажиров и объемов отправки и приема грузов, в единицу времени.

Техническая возможность аэропорта определяется нормативами, устанавливаемыми и рассчитываемыми для объектов аэропорта. Норматив определяется в виде единой величины в целом по аэропорту исходя из минимального значения нормативов технической возможности объектов аэропорта либо отдельно по каждому объекту аэропорта. Технические возможности аэропорта также могут определяться по нормативам, установленным одновременно для нескольких объектов аэропорта.

Следует отметить, что пропускная способность аэропорта зависит не только от его технических возможностей, но и от возможностей использования для обеспечения взлета и посадки воздушных судов, пропускной возможности воздушного пространства в районе аэродрома. Тем не менее наиболее узким местом остается именно аэропорт, обеспечивающий взлет и посадку воздушных судов. Чтобы увеличить количество взлетов и посадок за определенный период времени, на территории аэропорта должны быть подготовлены оптимальные маршруты для руления и скоростные рулежные дорожки, обеспечивающие быстрое освобождение самолетом ВПП после посадки. Это позволяет уменьшить интервалы между посадками воздушных судов. Кроме того, в аэропортах должно быть достаточное количество стоянок, персонала и вспомогательной техники для максимально быстрой обработки воздушных судов на земле.

К основным объектам аэропорта относятся:

- аэродром;
- аэровокзальный комплекс;
- грузовой комплекс;
- цех бортового питания;
- объекты авиатопливообеспечения.

В целях формирования единой информационной базы расписания регулярных воздушных перевозок, главный оператор аэропорта в сроки, установленные приказом Минтранса РФ № 63, направляет данные о технической возможности аэропорта в программно-аппаратный комплекс. В свою очередь программно-аппаратный комплекс, поддерживаемый в актуальном состоянии организацией (центром), проводит дальнейшую обработку информации. Эти сведения необходимы для информационно-технологического обеспечения деятельности воздушных перевозчиков и аэропортов при проведении работ по формированию, утверждению и опубликованию расписания регулярных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов, выполняемых воздушными перевозчиками.

За аэропортовое обслуживание воздушных судов авиакомпании оплачивают **аэропортовые сборы и тарифы**. Аэропортовые услуги, предоставляемые авиакомпаниям, пассажирам и грузоотправителям, включают мероприятия, предусмотренные Федеральными авиационными правилами. Аэропортовые

сборы, тарифы и цены за наземное обслуживание устанавливаются и взимаются за обслуживание в аэропортах воздушных судов организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

При расчетах цен и тарифов на услуги, главные операторы и операторы аэропортов и посадочных площадок руководствуются главным образом положениями приказа Минтранса РФ № 241¹, на основе которого рассчитывается себестоимость различных видов аэропортовых услуг. В соответствии с данным документом ставки аэропортовых сборов и тарифы за наземное обслуживание устанавливаются отдельно для каждой организации гражданской авиации и для каждого аэропорта (а также, сооружений и эксплуатационных участков аэропорта). Цены на используемые при обслуживании материально-технические ресурсы, а также понижающие коэффициенты, применяемые организациями гражданской авиации, регистрируются и/или публикуются в порядке, установленном в российском законодательстве. В случае если обслуживание воздушных судов в аэропорту обеспечивается двумя и более организациями гражданской авиации, аэропортовые сборы и тарифы за наземное обслуживание и предоставление аэропортовых услуг устанавливаются для каждой организации отдельно. Сборы и тарифы за наземное обслуживание могут устанавливаться и взиматься за обслуживание в аэропортах дифференцированно для воздушных судов, осуществляющих внутренние и международные перевозки.

В приказе Минтранса РФ № 241 понятия и «**сбор**» и «**тариф**» разделены. Наиболее сложным по своей структуре и дорогостоящим для авиакомпаний является **сбор за взлет и посадку** воздушных судов. В него включаются расходы аэропорта на предоставление воздушному судну взлетно-посадочной полосы (ВПП), рулежных дорожек, перронов; затраты светотехническое обеспечение аэродрома; наземное поисково-спасательное обеспечение в районе аэродрома; аварийно-спасательное и противопожарное обеспечение; орнитологическое обеспечение полетов в районе аэродрома; управление движением воздушных судов на перроне; предоставление места стоянки воздушному судну на аэродроме в течение трех часов после посадки; организацию предоставления экипажам воздушных судов аэронавигационной информации. Взлет и посадка одного воздушного судна эквивалентны одной оказанной услуге.

Сбор за обеспечение авиационной безопасности уплачивается авиакомпанией за предоставление аэропортом соответствующей услуги, содержание которой предусмотрено ФАП-142 (утвержденных приказом Минтранса РФ от 28.11.2005 года). При применении ставки сбора, установленной на одну тонну максимальной взлетной массы воздушного судна, сбор определяется на основе установленной ставки и максимальной взлетной массы воздушного судна, указанной в Руководстве по летной эксплуатации (РЛЭ) воздушного судна, с учетом коэффициентов, применяемых по классам воздушных судов.

¹ Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации : приказ Минтранса РФ от 17.07.2012 г. № 241 // СПС «КонсультантПлюс».

Сбор за стоянку воздушного судна устанавливается за предоставление места стоянки на аэродроме более трех часов после посадки для пассажирских, и шести часов для грузовых и грузопассажирских типов воздушных судов. Ставка сбора устанавливается на один час стоянки в размере 5 % от сбора за взлет-посадку воздушного судна.

Сбор за предоставление аэровокзального комплекса устанавливается за обслуживание в зоне и зданиях аэровокзального комплекса убывающих пассажиров (с момента прибытия в аэропорт до начала регистрации) и прибывающих пассажиров (с момента прибытия из воздушного судна в аэровокзал до убытия из зоны аэропорта), в соответствии с установленными правилами и соответствующей технологией.

Тарифы за обслуживание коммерческой загрузки воздушного судна, включают: тариф за обслуживание пассажиров, тариф за обработку грузов и почты, тариф за посадку или высадку пассажиров, тариф за доставку пассажиров, тариф за обеспечение бортипитанием, тариф за специальное обслуживание пассажиров, тариф за дополнительные услуги по авиационной безопасности, тарифы за предоставление экипажам воздушных судов информации при подготовке к полету, тариф за медицинский осмотр членов экипажа, тариф за доставку экипажа, тариф за обеспечение авиаГСМ, тариф за временную стоянку на аэродроме, тариф за стоянку в ангаре.

Тарифы за техническое обслуживание воздушного судна, включают: тариф за техническое обслуживание воздушного судна по формам регламента, тарифы за отдельные (дополнительные) услуги по техническому обслуживанию воздушного судна, тарифы за предоставление специальных технических и транспортных средств, тарифы за предоставление персонала, тариф за предоставление автомобиля сопровождения воздушного судна, тариф за обработку колес воздушного судна.

Оказание различных видов аэропортовых услуг происходит сегодня исключительно на возмездной основе. При этом расчет сбалансированных и обоснованных цен и тарифов на эти услуги требует достаточно сложных вычислительных операций, которые должны учитывать все прямые и косвенные расходы Организации (аэропорта) и базируется главным образом **на себестоимости** конкретной услуги. Размер аэропортовых цен и тарифов является предметом регулирования государственных органов, основными из которых являются Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС РФ) и Федеральное агентство воздушного транспорта РФ (ФАВТ).

Кроме того, в соответствии с положениями постановления Правительства РФ № 950¹, в регулировании аэропортовых сборов и тарифов принимают участие и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При разработке конкретных правил цено- и тарифообразования применяется боль-

¹ Об участии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов в осуществлении государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий : постановление Правительства РФ от 10.12.2008 г. № 950 // СПС «КонсультантПлюс».

шое количество нормативных актов, одним из первых из которых, следует назвать приказ Федеральной авиационной службы России № 71¹ (с приложениями). На основе этого документа аэропорты самостоятельно рассчитывали ставки сборов, тарифов и цен. При этом некоторая часть регулируемых аэропортовых сборов и тарифов за наземное обслуживание воздушных судов российских эксплуатантов, а также порядок их утверждения, рассчитывались на основе Положения о государственном регулировании сборов и тарифов на услуги аэропортов РФ.

В ряде случаев Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС РФ), являющаяся основным регулятором тарифов и сборов в аэропортовой деятельности, предпринимает попытки отойти от непосредственного регулирования в данной сфере. Так, например, в конце 2015 года было принято решение², в виде эксперимента, об отмене ценового регулирования в отношении 13 авиапредприятий, большая часть из которых является аэропортами Московского аэроузла. В том числе это коснулось аэропортов Домодедово, Внуково и Шереметьево, а также, являющихся самостоятельными авиапредприятиями топливозаправочных комплексов, подразделений авиационной безопасности и грузовых терминалов. Данное решение Руководства ФАС РФ принято в соответствии с положениями Концепции³ Минтранса РФ о постепенном прекращении государственного регулирования аэропортовых сборов и тарифов в потенциально конкурентных и конкурентных секторах аэропортовой деятельности. Однако все перечисленные авиапредприятия не были исключены из Реестра субъектов естественных монополий ФАС.

Как это уже было отмечено ранее, абсолютное большинство больших и малых российских аэропортов, являются сегодня монополистами в отношении оказываемых ими услуг (субъектами естественных монополий). В связи с этим обстоятельством представляется очевидной необходимость осуществлять сдерживание роста тарифов и цен на аэропортовые услуги. Поэтому спустя несколько лет контроль за цено- и тарифообразованием в аэропортовой деятельности перешел в основном в ведение Федеральной антимонопольной службы РФ, которая приняла в 2001 году «Методические рекомендации по осуществле-

¹ О совершенствовании системы аэропортовых сборов, тарифов и цен за наземное обслуживание воздушных судов эксплуатантов Российской Федерации : приказ Федеральной авиационной службы РФ от 11.10.1996 г. № 71 // СПС «КонсультантПлюс».

² Об изменении регулирования деятельности субъектов естественной монополии в аэропортах Москвы и московской области : приказ ФАС РФ от 11.12.2015 г. № 1249/15 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Принятой во исполнение приказа Минтранса РФ от 10.01.2007 г. № 5 «Об утверждении Концепции управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации и плана первоочередных мероприятий по реализации концепции управления федеральным имуществом аэропортов (аэродромов) гражданской авиации».

нию территориальными управлениями МАП России¹ контроля за деятельностью субъектов естественных монополий в сфере услуг аэропортов»².

Как следует из содержания Методических рекомендаций, целью государственного ценового регулирования услуг аэропортов является реализация государственной политики по обеспечению баланса интересов аэропортов и потребителей авиатранспортных услуг, доступности этих услуг для потребителей, обеспечению устойчивого и экономически эффективного функционирования аэропортов. При этом государственному регулированию подлежат сборы, тарифы и цены на услуги аэропортов, организационно и технологически связанные с обеспечением полетов и обслуживанием воздушных судов, пассажиров, грузов и почты, выполняемые предприятиями и организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, на основании сертификатов и лицензий, выданных федеральным органом исполнительной власти (ФАВТ).

В соответствии с данным приказом ФАС РФ (до 2004 года – МАП России), прямому государственному регулированию подлежали следующие виды аэропортовых услуг:

- услуги по обеспечению взлета-посадки воздушных судов;
- услуги по обеспечению авиационной безопасности;
- услуги по пользованию аэровокзалом (отдельно для внутренних и для международных перевозок);
- по обслуживанию пассажиров (отдельно для внутренних и для международных перевозок).

На основе анализа содержания положений Воздушного кодекса РФ и довольно объемной подзаконной нормативной базы (постановлений Правительства РФ и приказов Минтранса РФ), представляется очевидным, что осуществление аэропортовой деятельности является весьма затратным и высокорисковым видом бизнеса, и требует от менеджмента аэропортов и аэродромов очень высокого уровня профессионализма и персональной ответственности за исполнение своих служебных обязанностей. Кроме того, следует учитывать, что организация и осуществление многочисленных видов аэропортовых услуг требует большого количества разрешительных документов (свидетельств о регистрациях, лицензий, сертификатов и т.п.). В то же время, на фоне достаточно жестких требований к квалификации персонала, к качеству спецтехники и разного рода механизмов и оборудования аэропорта, совершенно явно бросаются в глаза пробелы в некоторых аспектах правового регулирования аэропортовой деятельности. Так, например, своего рода зоной неопределенности в нормативной базе, регулирующей вопросы аэропортовой деятельности, являются вопросы оборудования и использования посадочных площадок. В соответствии с поло-

¹ Данное министерство до 2004 года осуществляло функции антимонопольного регулирования, которые сегодня находятся в ведении Федеральной антимонопольной службы РФ.

² Введенные в действие приказом Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 16.01.2001 г. № 13.

жениями Федеральных правил, установленных постановлением Правительства №138, посадочная площадка является филиалом аэропорта, ее старший авиационный начальник назначается главным оператором аэропорта, и она может использоваться для обеспечения коммерческих авиаперевозок пассажиров, грузов, багажа и почты.

При этом наиболее содержательным в отношении статуса посадочной площадки, является, по нашему мнению, приказ Минтранса РФ №29¹, содержание которого, однако, не отнесено к Федеральным авиационным правилам. В данном документе перечислены виды аэропортовых служб и видов обеспечения, которые должны быть в наличии при организации полетов на посадочной площадке. Больше всего внимания в приказе Минтранса РФ № 29 уделено вопросам диспетчерского обслуживания полетов с посадочной площадки и обработке документов, связанных с аэронавигационной информацией о ней. Но в данном документе, к сожалению, не указаны **пределы дозволенного**, то есть в нем нет перечня минимально допустимого количества оборудования и средств обеспечения (наземного аэродромного оборудования), при которых на посадочной площадке могут быть организованы прием и выпуск самолетов и вертолетов, а также, летная и техническая эксплуатация воздушных судов гражданской авиации.

Нет ничего определенного в отношении организации аэропортового обеспечения полетов с посадочных площадок и в приказе Минтранса РФ № 14². А что касается приказа Минтранса РФ № 69 (ФАП-69)³, также регулирующего вопросы использования посадочных площадок, то в его принятии, скорее всего, не было необходимости. Дело в том, что все требования к качеству аэродромов гражданской авиации указаны в действующих ФАП-262, поэтому достаточно было, по нашему мнению, включить в этот документ раздел «Требования к состоянию посадочных площадок». Таким образом, можно сделать вывод, что регламентация использования посадочных площадок представляется несовершенной и требует дальнейшей разработки.

Следует также отметить, что эксплуатация большинства российских аэропортов представляет собой довольно сложный вид предпринимательской деятельности, успешность которой зависит от целого ряда условий и факторов. Большинство крупных аэропортов, имеющих статус международных и некоторое количество аэропортов федерального значения, хотя и испытывают сегодня определенные трудности при организации обслуживания авиаперевозок, однако

¹ Об утверждении типовых инструкций по производству полетов в районе аэроузла, аэродрома (вертодрома) и типовых схем аэронавигационного паспорта аэродрома (вертодрома), посадочной площадки : приказ Минтранса РФ от 31.01.2011 г. № 29 // СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении порядка регистрации инструкций по производству полетов в районе аэродрома (аэроузла, вертодрома) и аэронавигационного паспорта аэродрома (вертодрома, посадочной площадки) : приказ Минтранса РФ от 13.01.2011 г. № 14 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Требования к посадочным площадкам, расположенным на участке земли или акватории : приказ Минтранса РФ от 04.03.2011 г. № 69 // СПС « КонсультантПлюс».

их услуги пользуются постоянным спросом и позволяют их владельцам поддерживать приемлемый уровень рентабельности. Кроме того, следует учитывать, что размеры аэропортовых сборов за выполнение взлета или посадки для иностранных авиакомпаний, в 2,5 раза больше, чем для российских, а сборы с пассажиров-иностранцев – выше в 4 раза¹. Уже одно это позволяет международным аэропортам ощутимо повысить свои доходы.

Так, например, по итогам 2016 года, общее собрание акционеров «ОАО Аэропорт Домодедово» постановило выплатить дивиденды на сумму 17,5 миллиардов рублей². За все время существования данного ОАО, получение акционерами такой крупной суммы является рекордным, и это объективно характеризует успешность работы авиапредприятия, в условиях общей нестабильности в сфере авиаперевозок. Тем более что в 2016 году деятельность ОАО «Домодедово» осуществлялась в достаточно сложной конъюнктуре рынка авиаперевозок, при очередном удорожании стоимости авиатоплива и некоторым спадом активности полетов по внутренним и международным маршрутам. Во всяком случае, в московском аэроузле «Домодедово» ощутимо уступало аэропорту «Шереметьево», как по интенсивности пассажиропотока, так и по общему объему авиаперевозок³.

В то же время средние и малые аэропорты, в большинстве своем, являются убыточными, и их количество на протяжении последних 25–30 лет неуклонно уменьшалось. Само существование этих аэропортов практически невозможно сегодня без финансовой помощи региональных и местных властей. Причем банкротства аэропортов и прекращение их деятельности по иным причинам, достаточно часто было связано с отсутствием подготовленных руководителей (главных операторов, операторов аэропортов и аэродромов). Однако в большинстве случаев финансовый крах аэропорта связано сегодня и с объективными факторами, сочетание которых не позволяет авиапредприятию сводить концы с концами в жестких реалиях российской версии рыночных отношений.

Следует понимать, что в условиях дрящегося финансово-экономического кризиса, гораздо более важной задачей для аэропортов, особенно для средних и малых, является элементарное выживание. В последние 20–30 лет в сфере гражданской авиации накопилось и обострилось немало серьезных проблем, которые никто пока не торопится решать. Многие аэропорты в настоящее время находятся в трудном финансовом положении из-за ощутимого падения спроса на авиаперевозки, которое связано, главным образом, с существенным снижением доходов населения. Притом, что наибольшую выручку при оказании аэропортовых услуг, аэропорты получают от обслуживания воздушных судов и пассажиров, а также, за счет оказания услуг по топливообеспечению⁴. Но высо-

¹ Редакционная статья // Авиатранспортное обозрение. 2016. № 4. С. 68.

² Воробьев А. Топ-менеджеры «Домодедово» рассказали о рекордных дивидендах в прошлом году // Ведомости. 2017. 20 дек.

³ Стулов М. Шереметьево уходит в отрыв от конкурентов // Ведомости. 2017. 12 окт.

⁴ Гордеев В. Миллиарды Домодедово: как устроен бизнес Дмитрия Каменщика // Бизнес. 2017. 1 июля.

кая рентабельность работы как авиакомпании, так и аэропорта, может быть достигнута сегодня только при использовании современных, высокоэффективных технологий. Однако почти все российские аэропорты, за редким исключением, имеют запредельный износ своих основных фондов¹, и это сказывается на качестве и себестоимости аэропортовых услуг, а также, оказывает негативное влияние на обеспечение безопасности полетов. Конечно же, в наиболее трудном положении при этом, находятся средние и малые аэропорты, техническое состояние большинства которых, находится на недопустимо низком уровне. А половина аэропортов, работающих в районах Восточной Сибири и Крайнего Севера, работает с грунтовых взлетно-посадочных полос и не может обеспечивать полеты в ночное время.

Едва ли не единственное решение Правительства РФ по реальной поддержке финансового положения удаленных и малых аэропортов гражданской авиации, осуществляемой на основе Постановления Правительства РФ № 907², недостаточно эффективно, так как оно касается не всех аэропортов, а размеры начисляемых субсидий не поспевают за инфляционными процессами в экономике. Поэтому, наверное, единственным пока способом сохранения аэропортов, находящихся в отдаленных районах Восточной Сибири и Крайнего Севера, а также, на приравненных к ним территориях, является сегодня, создание на базе имеющихся аэродромов **федеральных казенных предприятий**. Таких аэродромов насчитывается сейчас в России 67 (не считая посадочных площадок).

Таким образом, государство пытается принимать реальные меры по поддержке и сохранению транспортного авиасообщения с отдаленными районами страны. Возможно, такие меры входят в противоречие с принципами рыночной экономики, однако сегодня едва ли можно предложить какие-то другие мероприятия для сохранения региональной аэродромной сети. Следует также учитывать, что прекращение авиасообщения с малыми городами и дальними поселками, крайне негативно сказывается на их социально-экономическом положении, и резко усиливает отток населения в крупные города. Кроме того, прекращение деятельности любого аэропорта, особенно малого, носит, как правило, необратимый характер. Как отмечают авторы одной из немногочисленных публикаций, анализирующих правовой статус таких казенных предприятий³, сравнительно малая интенсивность полетов в отдаленных районах не может

¹ Как отмечает В. Мнишко, уже на самом высоком государственном уровне признается, что износ имущества большинства аэропортов достигает 100 % (Мнишко В.В. Аэропорты просят закон // Транспортное право. 2013. № 1. С. 6).

² Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета субсидий организациям (за исключением федеральных государственных учреждений и федеральных казенных предприятий), эксплуатирующим аэродромы, находящие в федеральной собственности или в собственности акционерных обществ, 100 % акций которых находится в федеральной собственности, и расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях : постановление Правительства от 20.12.2007 г. № 907 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Ламбаев Ж.Т., Тумунбаярова Ж.Б. О целях создания коммерческих организаций с государственным участием // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 49–54.

обеспечить рентабельность аэропортовой деятельности, и не способствует привлечению инвестиций для поддержания и развития этого вида предпринимательской деятельности. В то же время, наверное, следует согласиться с высказанной авторами точкой зрения, что существующая в настоящее время практика участия государства в уставных капиталах коммерческих организаций, созданных на базе гражданских аэродромов акционерных обществ, или создание федеральных казенных предприятий, свидетельствует об отсутствии какой-либо внятной государственной политики в этой сфере.

В развитие данной темы, следует отметить, что неоднократно принимаемые Правительством РФ постановления о целевом государственном субсидировании авиакомпаний (за счет средств федерального бюджета)¹, не могут оказать ощутимого влияния на повышение спроса населения на услуги авиакомпаний и состояние авиатранспортной инфраструктуры². Хотя предоставление скидок отдельным категориям населения и несколько повышает спрос на авиаперевозки и выгодно авиакомпаниям, эти скидки на приобретение авиабилетов не слишком значимы для увеличения пассажиропотока. Кроме того, эти меры практически не стимулируют развитие аэропортов и никак не влияют на состояние материальной базы предприятий ФГУП «ЕС ОрВД». Выделение государственных субсидий на воздушные пассажирские перевозки следует отнести скорее к точечным мерам социальной поддержки отдельных групп населения.

В аспектах обозначенных выше проблем развития российских аэропортов, представляет интерес содержание принятого Правительством РФ документа, под названием «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года»³. В первом Разделе этого Стратегии указаны причины некоторого замедления экономического развития России, обусловленные, в том числе, и «недостаточным развитием транспортной системы». Далее отмечено, что в сложившейся ситуации российская экономика оказалась перед системным вызовом, характер и содержание которого определяются сочетанием нескольких фундаментальных факторов.

В числе таких первостепенных факторов разработчиками Стратегии названо нарастающее усиление **глобальной конкуренции**, противостоять которой можно только за счет существенного повышения конкурентоспособности российской транспортной системы. Кроме того, отмечено, что экономическое развитие государств, включая Российскую Федерацию, происходит сегодня на фоне исчерпания возможностей экспортно-сырьевого типа развития, и требует постоянного снижения совокупных издержек общества, в том числе, и в сфере оказываемых транспортных услуг.

Во втором Разделе Транспортной стратегии констатируется, что усилия большинства стран мира нацелены в настоящее время на повышение конкурен-

¹ В последние 10 лет их принято не менее пяти (не считая таких же постановлений региональных органов, которые сосчитать довольно трудно).

² В 2016 году из федерального бюджета были субсидированы авиаперевозки пассажиров по 58 направлениям.

³ Принятой Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-Р (в ред. от 11.06.2014 г.).

тоспособности в различных сегментах транспортного рынка уже не за счет высокого качества перевозочных услуг и гармонизации транспортного законодательства. Этот важнейший этап соперничества между основными мировыми перевозчиками, считается уже пройденным, и борьба за рынок транспортных перевозок носит теперь исключительно ценовой характер. А в отношении российских транспортных организаций делается вывод о недопустимо низком уровне их **конкурентоспособности** на мировом рынке транспортных услуг.

К сожалению, принятая в 2008 году Стратегия (с последующими изменениями, внесенными разработчиками в 2014 году) не содержит каких-то конкретных задач и указаний на способы их решения, как для транспортной отрасли экономики в целом, так и для воздушного транспорта в частности. Так, например, в разделе «7» Стратегии ставится задача «на опережающее развитие международных и сети внутрироссийских аэропортов», но не раскрывается, как и за счет чего это может быть достигнуто. То есть, из документа не вполне понятно, каким образом может быть преодолено сложившееся отставание российской транспортной отрасли, в том числе, в сфере деятельности авиапредприятий транспортной инфраструктуры, и какие меры, затраты и усилия потребуются для этого от государства и частного бизнеса.

Гораздо более содержательным для аэропортовой деятельности представляется другой документ, Транспортная стратегия Российской Федерации (редакции 2005 года)¹. В Разделе «2» Стратегии отмечается, что основой функционирования и развития рынка авиаперевозок должна стать конкуренция независимых негосударственных транспортных организаций.

В отношении экономической политики государства в области аэропортовой деятельности, Транспортная стратегия формулирует необходимость решения следующих неотложных задач:

- в целях повышения эффективности государственного регулирования субъектов естественных монополий (к числу которых относятся и большинство аэропортов) и обеспечения добросовестной конкуренции на рынке авиационных перевозок, должен быть завершен процесс разделения авиапредприятий на авиакомпании и аэропорты;

- в сфере аэропортового бизнеса необходимо обеспечить более четкое обособление использования неприватизированной государственной собственности и имущественных объектов иных форм собственности;

- необходимо добиваться повышения эффективности хозяйственной деятельности аэропортов за счет расширения спектра предоставляемых услуг, в том числе и за счет деятельности, не связанной с обеспечением деятельности авиакомпаний;

- должны быть созданы правовые условия для сокращения состава имущества аэродромов, ограниченного в гражданском обороте и передачи в собственность субъектов Российской Федерации авиапредприятий, не отвечающих задачам федерального значения;

¹ Принята приказом Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45 «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года».

- государственное участие в акционерных обществах в сфере транспорта может быть оправдано только в отношении компаний, которые определяют устойчивость целых сегментов национального рынка транспортных услуг;

- следует создать условия для обновления основных фондов аэропортов и внедрения современных технологий с целью обеспечения международного уровня эффективности работы пересадочного узла (аэропорта), за счет повышения его пропускной способности;

- необходимо обеспечить высокую технологичность и качество сервиса на всех этапах перевозки пассажиров и грузов.

Кроме того, по мнению авторов Стратегии, необходимо «провести оптимизацию сети аэропортов в России с учетом геополитических интересов государства и экономической целесообразности». Данное решение, по нашему мнению, предполагает ни что иное, как дальнейшее сокращение количества российских аэропортов. То есть продолжение курса на дальнейшее углубление процессов деградации региональных инфраструктурных предприятий гражданской авиации.

Также множество вопросов вызывает желание руководителей транспортной отрасли изменить принципы формирования транспортных тарифов, недостаточная подконтрольность которых оказывает негативное влияние на инфляционные процессы. При этом высказывается намерение обеспечить **ограничение тарифов сверху**, для сохранения доступности услуг авиаперевозчиков в отношении большинства потенциальных потребителей. В то же время, указывается на недопустимость реализации транспортных услуг **ниже себестоимости** (демпинга), так как это заведомо исключает возможность качественного обслуживания потребителей и не способствует обеспечению необходимого уровня безопасности полетов. Как представляется, достижение такого баланса аэропортовых тарифов и сборов было бы очень желательным, однако не вполне понятно, каким образом это может быть достигнуто.

Применительно к вопросам аэропортовой деятельности и к перспективам дальнейшего развития российского рынка авиаперевозок, можно, по нашему мнению, сформулировать **некоторые выводы**.

Во-первых, следует признать, что одним из основных факторов, сдерживающих развитие аэропортовой деятельности, является недостаточная нормативная обеспеченность, в частности, отсутствие давно ожидаемого Федерального закона «Об аэропортах».

Во-вторых, сдерживание развития и повышение рентабельности аэропортовых услуг, в значительной мере обусловлено практически полным отсутствием инвестиций (в том числе, иностранных) в эту сферу хозяйственной деятельности, и именно это не позволяет российским аэропортам соответствовать уровню мировых стандартов безопасности и качества обслуживания авиакомпаний, пассажиров и грузоотправителей.

В-третьих, повышение эффективности аэропортовой деятельности вряд ли возможно сегодня без применения для обслуживания воздушных судов, пассажиров, грузов, багажа и почты, передовых технологий, основывающихся на

инновациях и мировом опыте аэропортового обслуживания. К сожалению, для внедрения новой техники и передовых технологий обслуживания, авиапредприятиям хронически не хватает притока инвестиций. Поэтому ясность перспектив развития аэропортовой подотрасли или, хотя бы, достижение в этой сфере определенной стабильности, было бы очень желательно.

3.4. Становление и развитие рыночных отношений в сфере деятельности воздушного транспорта

Основным импульсом к возникновению и бурному развитию коммерческой деятельности в сфере авиаперевозок воздушными судами гражданской авиации, послужило резкое изменение основ экономического уклада России, произошедшее в августе 1991 года. Сложившаяся ситуация потребовала от руководства Гражданской авиации СССР и региональных управлений принятия неотложных управленческих решений и соответствующих положению дел действий, которые позволили бы продолжить деятельность авиапредприятий различного уровня по осуществлению авиационных перевозок и выполнению авиационных работ.

В новых условиях хозяйствования резко возростала самостоятельность авиапредприятий, которые должны были работать теперь уже не в соответствии с планами перевозок, утверждаемых административными органами, а предлагать перевозочные услуги, руководствуясь своими возможностями и имеющимся на них спросом на рынке. Соответственно для этого потребовались новые знания и навыки работы, а также, необходимая нормативно-правовая база, без которой новые экономические отношения были бы невозможны.

Организация деятельности воздушного транспорта в условиях системного реформирования условий хозяйственно-финансовой деятельности требовала от руководства различных видов авиапредприятий четкого переосмысления своего места в формирующейся рыночной среде. Предстояло понять, что сущность авиаперевозочной деятельности в новых условиях изменилась незначительно, и она по-прежнему основывается на деятельности организаций, непосредственно осуществляющих воздушные перевозки, притом, что они будут называться теперь **авиакомпаниями**. Логика дальнейших рассуждений позволяет назвать и еще одного обязательного участника правоотношений, которыми должны быть те же самые (вчерашие, советские) **аэропорты**, федерального, регионального или местного уровня. При организации и осуществлении авиаперевозок, естественно, нельзя обойтись и без авиапредприятий, осуществляющих **организацию и управление движением воздушных судов**. Кроме того, в рыночных условиях хозяйствования должны были найти свое место и новые авиационные власти, Конструкторские бюро и заводы-изготовители авиатехники, авиаремонтные заводы, учебные заведения, и другие организации, так или иначе связанные с деятельностью воздушного транспорта.

Как оказалось, для перехода к рынку потребовалось гораздо больше времени, чем ожидалось, причем даже спустя 25 лет после начала выстраивания новых правоотношений, еще нельзя утверждать, что основные затруднения уже позади. При этом наиболее сложные проблемы возникли в сфере правового регулирования деятельности гражданской авиации. Изучение действующей нормативной базы, однако, не дает оснований упрекнуть законодателей и нормотворцев в отсутствии внимания к транспортной отрасли в целом, и к воздушному транспорту в частности.

Скорее, наоборот, в последние примерно 15 лет, Правительство России инициировало принятие нескольких десятков новых нормативно-правовых актов и поправок в действующее транспортное законодательство, и в воздушное в том числе. Тем не менее, эту деятельность едва ли можно назвать успешной, так как, несмотря на многочисленные попытки, на сегодняшний день так и не удалось создать эффективную систему правового регулирования, обеспечивающую создание сбалансированных экономических отношений в этом, достаточно сложном для регулирования виде перевозочной деятельности. Не удалось также, и оптимизировать правовое регулирование в сфере рынка авиаперевозок со стороны многочисленных государственных институтов, имеющих в отношении авиапредприятий властные полномочия.

Принято считать, что основным законодательным источником, регулирующим отношения в сфере авиаперевозок, должен был стать новый (принятый в 1997 году¹) Воздушный кодекс РФ (далее – ВК РФ). Однако, несмотря на то, что принятие данного документа затянулось на несколько лет, после его появления обнаружилось, что он не дает ответов на целый ряд важнейших вопросов. Некоторые критики нового ВК РФ даже утверждают², что он является по своему содержанию, лишь чуть подновленной редакцией Воздушного кодекса СССР. К сожалению, высказанная критика содержания документа представляется вполне обоснованной. Действительно, с момента принятия ВК РФ, последние 20 лет Кодекс непрерывно латается «на ходу» и объем внесенных в него дополнений и поправок уже превысил объем первоначального правового материала. Кроме того, в ВК РФ не отражены многие принятые в последние годы новые нормы и рекомендации ИКАО. Соответственно не могут быть признаны качественными и целый ряд подзаконных нормативных актов, принятых в развитие положений ВК РФ.

В то же время было бы наивно надеяться, что будь ВК РФ даже близким к идеалу (по содержанию, и по юридической технике), то этот документ мог бы решить все проблемы авиапредприятий гражданской авиации. По нашему мнению, более важным, чем обновление ВК РФ, представляется наведение элементарного порядка в действующей нормативной базе и практике правоприменения. Наверное, вряд ли можно найти где-то еще правовой порядок, в котором задействовано столько различных регуляторов, прямо или косвенно контролирующих и надзирающих за деятельностью гражданской авиации. Их количе-

¹ Федеральным законом от 19.03.1997 г. № 60-ФЗ.

² Напр.: Крекул Р. Гражданская авиация осталась в СССР // Известия. 2016. 23 нояб.

ство в сфере воздушного транспорта на сегодняшний день избыточно, если не сказать запредельно.

Количество этих регуляторов, способных непосредственно или опосредованно воздействовать на объект регулирования (воздушный транспорт гражданской авиации), уже давно перевалило за полтора десятка. К основным правоприменителям следует отнести Правительство РФ, Министерство экономики, Министерство транспорта, Росавиацию (Федеральное агентство воздушного транспорта), Транспортную прокуратуру, Федеральную антимонопольную службу РФ. Кроме того, властные и надзорные полномочия имеют Комиссия Совета Федерации РФ по естественным монополиям, Органы регулирования естественных монополий, Межгосударственный авиационный комитет, Авиа-регистр, Роспотребнадзор, Ространснадзор, Федеральный государственный транспортный контроль (надзор) в области транспортной безопасности (созданный 04.10.2013 года Постановлением Правительства РФ №880), Органы исполнительной власти субъектов Федерации, Органы местного самоуправления. А еще есть Пожарный надзор в составе МЧС, Налоговая служба и еще целый ряд ведомств, имеющих право проводить проверки, требовать представления отчетности и применять санкции на основе «своих» статей Административного кодекса РФ. При этом сферы компетенции контролирующих и надзорных органов четко не разделены, и реальной ответственности за положение дел в сфере деятельности воздушного транспорта (например, в аспектах безопасности полетов или формировании цен и тарифов), эти органы не несут.

К сожалению, не все представители перечисленных ведомств обладают еще и достаточной компетенцией, необходимой для проведения эффективного контроля деятельности авиапредприятия, не создавая при этом серьезных препятствий для осуществления производственной деятельности.

Если исходить из содержания руководящих документов, определяющих положение дел в сфере авиаперевозочной деятельности, следует, по нашему мнению, уяснить, какая стратегия действий будет реализована в обозримой перспективе ее развития. Как представляется, представление об этом можно составить на основе положений Транспортной стратегии Российской Федерации¹ на период до 2020 года.

Применительно к авиакомпаниям, являющимися ведущими авиапредприятиями в структуре воздушного транспорта, в Стратегии, в Разделе «2», отмечено, что **«государственное участие** в акционерных обществах транспорта может быть оправдано только в отношении компаний, которые определяют устойчивость целых сегментов национального рынка транспортных услуг». Можно сделать вывод, что увеличения государственного участия в частных авиакомпаниях в ближайшее время не планируется, и авиакомпания ОАО «Аэрофлот», надо полагать, останется единственной, контрольный пакет акций которой, находится в федеральной собственности (50 % + 1 акция). Возможно именно поэтому «Аэрофлот» является единственной авиакомпанией, включенной в Перечень стратегических акционерных обществ РФ.

¹ Утвержденной приказом Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45.

Далее в Разделе «2» обозначено отношение к тарифному регулированию (во всяком случае, в отношении пассажирских перевозок). По мнению авторов Стратегии, государственная поддержка обслуживания льготных категорий пассажиров будет по-прежнему осуществляться путем персональных адресных денежных компенсаций (как это и было до настоящего времени). Ничего другого в отношении регулирования системы пассажирских и грузовых тарифов авиакомпаний в документе нет.

В Разделе «3» указано на необходимость пересмотра действующей нормативной базы воздушных перевозок. Кроме того, дан прогноз на вероятное «сокращение количества авиакомпаний, которое будет сопровождаться их специализацией по масштабу и характеру деятельности (крупные магистральные, средние магистральные, региональные, чартерные, низкозатратные, грузовые)». А также определено, что перспективы развития рынка авиаперевозок будут связаны с консолидацией бизнеса, структуризацией, повышением эффективности и финансовой стабильности авиакомпаний. При этом «основным инструментом, стимулирующим этот процесс, будет являться **ужесточение контроля требований** к эксплуатируемым воздушным судам и авиакомпаниям».

Таким образом, в отношении деятельности российских авиакомпаний планируется реализация двух основных составляющих промышленной политики: совершенствование нормативного регулирования и усиление администрирования. Справедливости ради следует отметить, что в принятой несколько позже Транспортной стратегии на период до 2030 года¹, применительно к российским авиакомпаниям поставлена еще и задача «кардинального обновления парка воздушных судов». Как именно это может быть выполнено, в документе не раскрывается. По нашему мнению, это возможно только за счет инвестиций, которые могут быть государственными, муниципальными или частными.

Применительно к авиапредприятиям «Росаэронавигации» в Транспортной стратегии Минтранса РФ говорится о необходимости дальнейшей консолидации авиапредприятий «ЕС ОрВД» с подсистемой организации воздушного движения государственной авиации, и о необходимости глобальной гармонизации и совместимости национальных систем, путем согласования процессов аэронавигационного планирования в интересах всех участников аэронавигационного обслуживания на международном и региональном уровнях.

В распоряжении Правительства РФ № 1734-р, перед Федеральной аэронавигационной службой РФ ставится задача дальнейшего развития систем **аэронавигационного обслуживания** и увеличение количества аэродромов, категоризованных по метеоминимумам ИКАО, для их возможного использования в качестве запасных аэродромов при осуществлении трансконтинентальных перелетов между Азией и Европой, а также, между Северной Америкой и Азией. Кроме того, обращается внимание на необходимость развития инфраструктуры **Единой системы поиска и спасания** воздушных судов и космических аппаратов, в том числе, для проведения авиатранспортных операций в отдалении от берега в акваториях морей Северного Ледовитого океана.

¹ Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р.

Реализовать поставленные в обеих Стратегиях задачи предполагается на основе бюджетного финансирования, а также, за счет использования собственных доходов авиапредприятий, входящих в ФГУП «ЕС ОрВД». Однако каких-то особых проблем организационного характера в сфере организации воздушного движения руководящие документы не формулируют, и дальнейшее развитие предприятий и учреждений «Росаэронавигации» будет зависеть главным образом, от объема бюджетного финансирования.

Применительно к аэропортовой деятельности указано на необходимость решать целый ряд проблем, значимых не только для аэропортов различных категорий, но и для развития авиакомпаний и авиапредприятий, подведомственных ФГУП «ЕС ОрВД». Задачи развития аэропортовой сети, по мнению авторов Стратегий развития российского воздушного транспорта, можно сформулировать в следующем виде:

- Развитие международных узловых аэропортов (хабов), сети внутрироссийских узловых аэропортов и региональных сетей аэропортов, обеспечивающих связность опорной аэропортовой сети;
- Развитие инфраструктуры аэропортов регионального и местного значения, особенно в труднодоступных районах Севера, Сибири, Дальнего Востока и приравненных к ним местностях;
- Создание правовых условий для сокращения состава имущества аэродромов, ограниченного в гражданском обороте и обособление использования неприватизированной государственной собственности;
- Выработка и контроль соблюдения правил конкуренции и условий недискриминационного доступа к инфраструктуре.

В то же время стратегической целью российского авиатранспортного комплекса должно быть **повышение конкурентоспособности транспортной системы** России и реализация транзитного потенциала страны. Для выполнения этой задачи должны быть использованы современные механизмы развития экономической конкурентной среды, включая государственно-частное партнерство, на основе конкуренции независимых негосударственных транспортных организаций.

Как показывает мировой опыт развития гражданской авиации в разных странах, необходимость создания благоприятных **условий для конкуренции** в сфере предпринимательства безоговорочно признается сегодня деловым сообществом, а также представителями всех государственных институтов. Целью правового регулирования конкуренции является обеспечение эффективности рыночной экономики и предпринимательства на основе конкуренции, при наличии контроля за монополиями, создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, защита публичных экономических интересов, в том числе интересов потребителей продукции. Одной из наиболее острых проблем конкурентного регулирования в России является преодоление административных барьеров на пути развития предпринимательства, излишней бюрократизации всевозможных разрешительных процедур, нечеткости контрольных

функций государственных и местных органов власти и избавление от иных препятствий в сфере производства товаров, работ и услуг.

История развития конкуренции в Российской Федерации насчитывает примерно 25 лет, так как в советский период, в условиях административно-командной системы управления плановой экономикой, само понятие конкуренции считалось чуждым фундаментальным основам социалистического хозяйствования и ее существование отрицалось. Только накануне распада СССР в России был принят первый закон¹, сформулировавший основные принципы новых экономических отношений, важнейшим элементом которых должна была стать **конкуренция** между производителями товаров, работ и услуг. В то же время, изучение действующих сегодня в данной сфере нормативных актов свидетельствует о том, что определенность в отношении конкуренции существует пока только на уровне самых общих идейных установок. К сожалению, конкретные цели и принципы создания и последующего развития конкурентных отношений, реализованы в российском законодательстве не лучшим образом и не обладают концептуальной ясностью и последовательностью. И все же в России, где конкурентное законодательство создавалось при практически полном отсутствии конкурентных отношений, первостепенная роль должна быть отведена развитию стимулирования конкуренции.

Однако для понимания проблематики конкурентного регулирования рыночных отношений в транспортной отрасли, необходимо осознавать и имеющиеся объективные недостатки конкуренции. Помимо положительного влияния на развитие рыночных институтов, конкуренции присущи **некоторые отрицательные свойства**, которые могут оказывать дестабилизирующее влияние на экономику, проявляющееся в том, что конкуренция, создающая определенное равновесие на рынке, в то же время делает невозможным существование этого равновесия. Это выражается в нестабильности тарифов и цен в зависимости от колебаний спроса и предложения, и это, конечно же, отражается на устойчивости положения участников хозяйственного оборота. К сожалению, до настоящего времени российские правоведы не уделяли должного внимания анализу состояния конкурентной среды в различных отраслях российской экономики, и в первую очередь, по нашему мнению, это относится к сфере транспорта.

Как отмечает А.Н. Варламова², сфера транспорта отличается определенной спецификой. При всей желательности развития конкуренции между перевозчиками, транспорт относится к отраслям с «разрушающей конкуренцией», то есть наиболее эффективными и рентабельными в данной сфере деятельности являются не мелкие компании и частные предприниматели, а крупные транспортные организации. Кроме того, наличие развитой внутренней конкуренции (в том числе в сегменте авиатранспорта) в определенной степени мешает успешной конкуренции с зарубежными субъектами хозяйственной деятельности.

¹ Имеется в виду Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монопольной деятельности на товарных рынках».

² Варламова А.Н. Конкурентное право России. М. : Зерцало, 2009. С. 39.

В ряду перечисленных выше правоприменителей, осуществляющих регулирование рыночных отношений в российской экономике, ведущим из них, вне всякого сомнения, является **Федеральная антимонопольная служба РФ**, фактически являющаяся не только основным государственным регулятором правоотношений в сфере конкурентного рынка¹, но и органом, иницирующим принятие основополагающих нормативных актов. В соответствии с Разделом «2» Постановления Правительства РФ №331², Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС РФ) вправе и самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе о «порядке проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта», а также, правила применения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий.

В пределах своих полномочий, ФАС РФ осуществляет в сфере антимонопольного регулирования контроль:

- За соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, положений антимонопольного законодательства, законодательства об естественных монополиях и законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

- За соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях, а также, за соблюдением установленных законодательством об естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий.

В соответствии с пунктом 5.3 Постановления Правительства № 331, ФАС:

- формирует и ведет Реестр **субъектов естественных монополий**, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль, с целью определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля, связанным с их определением (установлением) и применением;

- устанавливает **доминирующее положение** хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства;

- вносит в лицензирующие органы предложения об аннулировании, отзыве лицензий на осуществление хозяйствующими субъектами, нарушающими антимонопольное законодательство, деятельности или о приостановлении действия таких лицензий;

- устанавливает цены (тарифы) на услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах; устанавливает ставки сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ;

- принимает обязательные для субъектов естественных монополий решения о введении, изменении или о прекращении регулирования, применении ме-

¹ На эти полномочия ФАС РФ есть прямое указание в Законе, например, в пункте 8 статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

² Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе РФ : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 331 // СПС «КонсультантПлюс».

тодов регулирования, предусмотренных законодательством о естественных монополиях, в части определения (установления) цен (тарифов).

На основе предоставленных полномочий, Президиум ФАС России, утвердил 3.07.2013 года «**Стратегию антимонопольного регулирования** в Российской Федерации на период 2013–2024 годов». В преамбуле документа было отмечено, что правовые институты защиты и развития конкуренции в РФ соответствуют сегодня лучшим практикам ведущих антимонопольных органов мира. В числе приоритетов дальнейшей деятельности ФАС РФ было названо обеспечение **недискриминационного доступа** потребителей к услугам субъектов естественных монополий, а также, формирование эффективных механизмов тарифообразования. Эти мероприятия, если они будут реализованы, должны, вне всякого сомнения, способствовать развитию конкуренции.

В качестве одной из важнейших задач, стоящих перед ФАС РФ, было названо внедрение эффективных институтов по предотвращению нарушений антимонопольного законодательства, таких, как **Правила недискриминационного доступа**, недискриминационные торговые политики доминирующих хозяйствующих субъектов, а также корпоративные институциональные механизмы, обеспечивающие соблюдение норм антимонопольного законодательства. Ключевыми направлениями работы Службы в рамках рассматриваемого приоритета являются: **1)** обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре, товарам и услугам субъектов естественных монополий; **2)** повышение доступности товаров, работ и услуг, предоставляемых субъектами естественных монополий; **3)** внедрение рыночных принципов тарифообразования.

В ходе совершенствования антимонопольного законодательства и практики его применения **руководство ФАС полагает необходимым:**

- подготовить и обеспечить утверждение Правительством РФ Правил недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, а также к объектам инфраструктуры, используемым субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в сфере деятельности естественных монополий, и осуществление контроля за их применением;

- исключить из статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункт 6.1;

- отменить обязательную для хозяйствующих субъектов, включенных в Реестр ФАС, государственную статистическую отчетность;

- закрепить современные методы тарифного регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

В настоящее время основным законодательным актом, регулирующим конкурентные отношения в различных сферах бизнеса, и в том числе в сфере деятельности воздушного транспорта гражданской авиации, является Федеральный закон от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ЗоЗК), в котором сформулированы основополагающие понятия, обеспечивающие правовое регулирование этих отношений. В соответствии с ст. 1 ЗоЗК, антимонопольное регулирование имеет целью обеспечивать единство экономиче-

ского пространства и формировать условия для эффективного функционирования товарных рынков. Однако нормы данного закона регулируют главным образом, деятельность хозяйствующих субъектов, находящихся в условиях конкурентной среды, где предполагается **равенство участников** экономической деятельности, что означает отсутствие у них возможность извлекать преимущества из своего незаконного или недобросовестного поведения.

Следует отметить, что раскрытые в нормах ЗоЗК, категории и дефиниции вполне гармонизированы с ключевыми гражданско-правовыми институтами ГК РФ. Однако уже из названия Закона может сложиться впечатление, что конкуренция в сфере производства товаров и услуг уже вполне сложилась и нуждается только в защите. Тем не менее на основе норм ГК РФ и ЗоЗК произошло формирование необходимого для конкурентных отношений правового инструментария. В то же время следует признать, что Закон № 135-ФЗ ориентирован преимущественно на предотвращение монополизации товарных рынков, на пресечение недобросовестной конкуренции и выявление ее признаков, а также, на решение иных задач, связанных главным образом не с развитием, а именно с защитой конкуренции.

Кроме того, анализ содержания положений ЗоЗК создает впечатление, что его нормы в большей степени ориентированы на деятельность субъектов финансового рынка и товаропроизводителей, но не вполне соответствуют регулированию рынка услуг. Притом, что рынок различного рода услуг формирует до 60 % российского ВВП и имеет устойчивую тенденцию к росту. При этом значительная часть услуг приходится на услуги в сфере использования транспорта, оказываемые российскими и зарубежными перевозчиками пассажиров и грузов на коммерческой основе. А к наиболее сложному виду предпринимательства в сфере транспортных перевозок относятся воздушные перевозки пассажиров и грузов, выполняемые самолетами и вертолетами гражданской авиации. Следует учитывать, что деятельность более чем трехсот российских авиакомпаний, непосредственно выполняющих авиаперевозки, происходит в теснейшем взаимодействии с авиапредприятиями, обеспечивающими выполнение этих перевозок. Это связано с тем, что авиакомпаниям для осуществления своей деятельности требуется достаточно сложная инфраструктура, без наличия которой эта деятельность невозможна.

Принято считать, что совокупность транспортных предприятий, в том числе, осуществляющих и обеспечивающих авиаперевозки образует особое экономическое пространство, которое соответствует признакам **естественной монополии**, правоотношения в которой имеют определенную специфику и регулируются специальным законодательством. Причем, не только в России, но и в большинстве зарубежных стран. Накопленный мировой опыт антимонопольного регулирования и российская правоприменительная практика, неопровержимо показывают, что есть объективная необходимость разработки такого законодательства для развития и защиты конкуренции между действующими в естественно-монопольной среде предприятиями транспорта.

При этом пассажирские и грузовые авиакомпании, хотя и тесно взаимодействуют с различными видами монополий и их субъектов, но в то же время находятся и в конкурентной среде, активно соперничая друг с другом, в стремлении привлечь наибольшее число пассажиров, увеличить количество выполняемых рейсов и расширить сферу своей деятельности, как по территории России, так и при авиасообщении с зарубежными странами. Причем около 30 авиакомпаний, то есть, примерно 10 % от их общего количества, отнесены правоприменителем (ФАС РФ), к **субъектам естественных монополий**. Кроме того, в некоторых сегментах нашего авиарынка, с российскими авиакомпаниями вполне успешно конкурируют и зарубежные авиаперевозчики. Однако существенное влияние на конкуренцию авиаперевозчиков оказывают все же, субъекты естественной монополии, к которым относятся, в том числе, и примерно 10% российских авиакомпаний и десятки аэропортов различных категорий¹, а также, практически все авиапредприятия, осуществляющие организацию и управление движением воздушных судов.

Одним из возможных способов повышения эффективности перечисленных выше видов транспортных организаций, потенциал которых до сих пор полностью не реализован, является создание и последующее развитие между ними **конкурентных отношений**, недостаточное развитие которых, представляется достаточно очевидным. Нет сомнений, что развитие конкуренции между субъектами перевозочной деятельности позволит повысить финансовые показатели авиапредприятий, привлечь в отрасль инвестиции и преодолеть сложившееся технологическое отставание российской транспортной инфраструктуры от уровня развитых стран мира. Это может стать также, мощным стимулом для развития рыночных механизмов в отношениях между транспортными предприятиями, абсолютное большинство из которых уже более 20 лет являются коммерческими организациями или принадлежат частным предпринимателям. Объективным подтверждением имеющего место неблагоприятия в коммерческой деятельности транспортных организаций, является их низкая рентабельность, а также отсталость технической оснащённости транспортной инфраструктуры. Нет сомнений, что все эти факторы оказывают крайне негативное влияние на качество пассажирских перевозок и логистическое обеспечение оборота грузов. Сложившаяся ситуация подтверждается и данными статистики, в соответствии с которыми доля транспортных затрат в себестоимости производимой в России продукции, сегодня в 3–4 раза выше, чем в странах Евросоюза².

Накопленный мировой опыт правового регулирования транспортной отрасли неопровержимо доказывает, что создание сбалансированного законодательства в этой сфере экономической деятельности представляет собой достаточно трудную задачу, особенно если ее решение происходит на фоне корен-

¹ Перечень таких аэропортов приведен в приказе ФАС РФ от 26.01.2016 г. № 75/16 «Об утверждении перечней субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах, государственное регулирование которых осуществляется ФАС России».

² Рубцова М.В. Государственный контроль и надзор при предоставлении услуг в транспортной сфере // Транспортное право. 2014. № 4. С. 9.

ных изменений общественных отношений. Тем более что правоотношения в сфере транспортных перевозок в России, в последние 20–25 лет, складывались в условиях постоянно меняющейся нормативной базы. Это обстоятельство, однако, не помешало образованию достаточно устойчивых вертикально- и горизонтально-интегрированных объединений транспортных организаций, в той или иной степени контролирующего большинство видов перевозок различными видами транспорта.

Одним из самых существенных факторов, тормозящих развитие транспортного законодательства, является сложность структуры этого сегмента рынка транспортных услуг, а также, то обстоятельство, что большинство предприятий гражданской авиации осуществляет свою деятельность в условиях естественно-монопольных отношений. Из определения понятия «**естественная монополия**», данном в ст. 3 Федерального закона от 17.08.1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – ЗоЕМ), следует, что одним из существенных признаков такой монополии, является возможность единственного производителя товаров, работ или услуг обеспечить меньшие производственные издержки в каком-то сегменте экономической деятельности, чем несколько конкурирующих между собой товаропроизводителей и производителей услуг. По факту это и является главным основанием, позволяющим признать существование естественно-монопольной среды, которая возникает в экономическом пространстве, в котором действуют субъекты естественных монополий. Статья 3 ЗоЕМ определяет понятие естественная монополия, как **состояние товарного рынка**, при котором удовлетворение спроса на этом рынке более эффективно **при отсутствии конкуренции** в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства). Кроме того, товары, производимые субъектами естественной монополии, **не могут быть заменены** в потреблении другими товарами, в связи с чем, спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Исследованию особенностей предпринимательской деятельности в сфере сложившихся в России различных видов естественных монополий, было посвящено в последние 15–20 лет несколько работ отечественных экономистов, однако юристы пока не уделяют этой теме должного внимания, и по ней есть всего 2–3 работы (на уровне кандидатских диссертаций)¹. Что касается исследований конкурентных отношений в сфере предпринимательской деятельности субъектов естественных монополий, то таких работ пока нет вообще.

Следует согласиться с мнением комментаторов положений ЗоЗК, отмечающих, что **естественность** данного вида монополии обусловлена именно технологическими особенностями производства товаров, работ или услуг, а

¹ Напр.: Григорьева О.А. Правовое регулирование естественных монополий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003 ; Марасанов Н.Н. Правовое регулирование деятельности субъектов естественных монополий : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

также, особым порядком предоставления этих товаров и услуг, когда у потребителя отсутствует возможность прибегнуть к услугам иной организации в этой же сфере деятельности¹. Однако ЗоЗК определяет только сущность естественной монополии в целом (называя ее «состоянием товарного рынка»), не разъясняя признаков ее субъектов, а также, особенностей их функционирования и структуру взаимосвязей этих субъектов. Этим обусловлена некоторая неопределенность с установлением наличия естественно-монопольных отношений, что связано, в свою очередь, с определением признаков **естественно-монопольной среды** и возможностей эффективного регулирования действующих в ней хозяйствующих субъектов. При этом для практики правоприменения более значимым является выявление принадлежности хозяйствующего субъекта к субъектам естественной монополии. Такого рода идентификация совершенно необходима, так как довольно трудно представить себе юрисдикцию государственного органа (например, Федеральной антимонопольной службы РФ) в отношении «состояния рынка», а не конкретных юридических лиц или частных предпринимателей, осуществляющих производство товаров или оказывающих услуги потребителям.

Следует отметить, что общетеоретических исследований в отношении возникновения, развития и особенностей деятельности естественных монополий федерального, регионального и местного (локального) уровня совсем немного, а применительно к транспортной деятельности – почти нет совсем. В связи с этим, представляет интерес точка зрения немногочисленных исследователей этой темы в аспектах правового регулирования конкуренции. В одной из публикаций² высказана вполне обоснованная точка зрения, что неэффективное регулирование конкуренции и монополии приводит к нежелательным последствиям для экономического развития, социальной стабильности и даже политической независимости общества и государства.

По мнению авторов, монополия может возникнуть вследствие действий государственных институтов или действий негосударственных хозяйствующих субъектов, в целях защиты некоторых сфер деятельности от нежелательной конкуренции. В результате возможно возникновение как государственных монополий, так и монополий естественных. При этом особую группу государственных монополий представляют создаваемые **государственные корпорации**. Высказывается мнение, что к их числу следует отнести и создание такой структуры, как «**Госкорпорация по ОрВД**», образованная соответствующим постановлением Правительства РФ³.

Данная точка зрения, однако, представляется неверной. Дело в том, что в соответствии с ст. 65 ГК РФ, госкорпорации должны создаваться специальным

¹ Патрушева Н.А., Кайль А.Н. Комментарий Федерального закона № 147-ФЗ «О естественных монополиях», 2013 // СПС «КонсультантПлюс».

² Китаева Л.В., Щегольков А.А. Правовые аспекты реализации государственной монополии в современной экономике // Конкурентное право. 2017. № 1.

³ Уместно заметить, что в приказе Минтранса РФ от 12.05.2005 г. № 45 «Транспортная стратегия РФ на период до 2020 года» услуги Системы организации воздушного движения (ОВД) рассматриваются как разновидность естественной монополии.

Федеральным законом, и государственное имущество передается им в собственность. Поэтому «Госкорпорация по ОрВД», которая владеет государственным имуществом на праве хозяйственного ведения (имущество осталось в собственности Российской Федерации), имеет сходство с государственной корпорацией только в названии. Если даже на основе этой структуры все же возникнет полноценная государственная корпорация, то это, по нашему мнению, вряд ли будет способствовать **развитию конкуренции** в сфере воздушного транспорта.

В соответствии с ст. 1 ЗоЕМ, целью правового регулирования в сфере естественных монополий, является «достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий». При этом нормы данного закона практически не регулируют конкурентные отношения в сфере естественных монополий, что подтверждается отсутствием в тексте Закона № 147-ФЗ слова «**конкуренция**» и его синонимов.

Тем не менее в ст. 4 ЗоЕМ «Сфера деятельности субъектов естественных монополий» названо 15–20 видов деятельности, осуществление которых происходит в естественно-монопольной среде. Некоторые исследователи считают данный Перечень закрытым¹, однако это суждение представляется не вполне убедительным. Кроме того, содержание Перечня ст. 4 не согласуется, по нашему мнению, с другими статьями Закона. Дело в том, что реализованные в ЗоЕМ дефиниции и правовые механизмы предназначены для определения параметров преимущественно **товарного рынка**. Несмотря на тот общеизвестный факт, что оказываемые услуги занимают сегодня на российских рынках уже больший объем, чем производство товаров, «товарный» подход прослеживается и в ряде ведомственных нормативных актов. Так, например, принятый 28.04.2010 года Приказ Федеральной антимонопольной службы РФ № 220, называется «Об утверждении порядка проведения анализа конкуренции на товарном рынке». Уместно заметить, что все перечисленные в ст. 4 ЗоЕМ («Сфера деятельности субъектов естественных монополий») виды естественно-монопольной деятельности представляют собой не что иное, как различные виды **услуг**.

Следует учитывать также, что есть ряд подзаконных нормативных актов, содержание которых дополняет и расширяет сферу естественно-монопольной деятельности, устанавливая ее новые виды, относящиеся к естественно-монопольным или даже определяя конкретные организации, как субъекты естественных монополий. Так, например, несколько лет тому назад Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (правопреемником которого стала в 2004 году ФАС РФ), приняло Решение (введенное Приказом Министерства от 23.11.2001 года № 1231) «О включении в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» и его государственных унитарных дочерних предприятий», в соответ-

¹ Напр.: Рыженков А.Я. Состояние правовой политики России в сфере монополистической деятельности // Юрист. 2015. № 11. С. 22.

ствии с которым более 20 юридических лиц (в том числе, региональные предприятия Госкорпорации), были включены в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте. А спустя несколько лет было принято Постановление Правительства РФ от 23.04.2008 года № 293, утвердившее «Положение о государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей», в котором Перечень ст. 4 ЗоЗК («Сферы деятельности субъектов естественных монополий»), определяющий регулируемые виды деятельности, был еще дополнительно расширен.

Еще более значимым, для формирования представлений о сущности понятия «естественно-монопольная среда», является, по нашему мнению, Постановление Правительства РФ от 10.12.2008 года № 950, в котором определено, что «госрегулированию подлежит деятельность субъектов естественных монополий в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах, включенных в реестр субъектов естественных монополий... **и не вошедших в перечень** субъектов естественных монополий, в сфере услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах», госрегулирование которых осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (здесь имеются в виду органы исполнительной власти субъектов РФ).

Тем самым Постановление Правительства РФ № 950 определяет обязательность государственного регулирования тарифов и цен на товары, работы и услуги, производимые не только субъектами естественных монополий (организациями, включенными в Реестр субъектов естественных монополий ФАС РФ), но и субъектами хозяйственной деятельности, формально не относящимися к сфере естественных монополий. А из содержания Постановления Правительства РФ № 293 следует, что даже незначительное количество видов деятельности, относящихся к сферам естественных монополий, может стать достаточным основанием для включения организации в Реестр субъектов естественной монополии. Так, например, из более чем сотни видов услуг (по содержанию Приказа Министерства транспорта РФ от 17.07.2012 года № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве РФ»), которые аэропорты гражданской авиации оказывают обслуживаемым ими авиакомпаниям, а также, пассажирам и грузоотправителям, только 7-8 из них могут быть отнесены к услугам, подлежащим государственному регулированию (по тексту Приложения к Постановлению Правительства РФ от 23.04.2008 года № 293, в котором дан Перечень «услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены (тарифы, сборы) на которые регулируются государством»). Стоимость этих услуг контролируется ФАС РФ, которые имеют полномочия директивно определять их предельное значение для каждого аэропорта. К таким услугам отнесены:

- обеспечение взлета, посадки и стоянки воздушных судов;
- предоставление аэровокзального комплекса;
- обеспечение авиационной безопасности;

- обслуживание пассажиров;
- обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом;
- хранение авиационного топлива;
- погрузка, выгрузка и хранение грузов.

Тем не менее, независимо от соотношения естественно-монопольных и обычных услуг, оказываемых в аэропортах, это является достаточным основанием для включения примерно половины российских аэропортов в Реестр субъектов естественных монополий. Но и не включенные в Перечень виды услуг, также находятся под юрисдикцией ФАС РФ.

Совсем недавно Приказом Федеральной антимонопольной службы РФ (далее – ФАС РФ) от 28.01.2016 года № 75/16 «Об утверждении перечней субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах, государственное регулирование которых осуществляется Федеральной антимонопольной службой», к категории субъектов естественных монополий были отнесены еще более 200 юридических лиц (относящихся, главным образом, к организациям, образующим инфраструктуру различных видов транспорта).

Очевидно, что сложившиеся подходы законодателей и органов исполнительной власти к регулированию естественно-монопольных отношений, а также, идентификации субъектов естественных монополий, оказывают существенное влияние на представления о сущности естественно-монопольной среды, ее квалифицирующих признаках, ее границах (продуктовых и географических), и правовых основаниях государственного регулирования цен и тарифов на производимые товары, работы и услуги.

Кроме того, на понимание сущности естественно-монопольной среды оказывает влияние и судебная практика. Хотя споры в сфере деятельности субъектов естественных монополий происходят нечасто, однако в ряде случаев Суды, на основе своего анализа правоотношений, выносят решения, определяющие какой-то вид экономической деятельности, как сферу естественной монополии, а действующий в ней хозяйствующий субъект – в качестве субъекта естественной монополии. Так, например, по одному из рассмотренных дел Суд пришел к выводу, что оказание услуг местной телефонной станцией при отсутствии конкуренции свидетельствует о нахождении данного сегмента рынка в условиях естественной монополии¹. Тем самым установив наличие признаков естественной-монопольной среды, Суд без колебаний вышел за пределы Перечня ст. 4 ЗоЕМ, указав в своем решении, на обязательность государственного регулирования цен и тарифов на услуги телефонной связи, оказываемые субъектом естественной монополии (и создал прецедент по установлению локальной монополии в конкретном сегменте предпринимательской деятельности).

На основе анализа некоторых других судебных решений можно сделать вывод, что правовое значение для определения организации в качестве субъекта естественной монополии имеет не только включение ее в Реестр ФАС РФ. В ряде случаев, например, при установлении признаков банкротства, Суды при-

¹ Постановление Федерального окружного суда Московского округа от 13.06.2002 г. № КА-А40/3524-02.

дают важное значение и фактическому осуществлению субъектом естественной монополии деятельности, относящейся к естественно-монопольной¹.

В то же время следует отметить, что правоотношения в сфере естественных монополий достаточно редко исследуются на уровне высших судебных инстанций. Так, например, в постановлении Пленума Высшего арбитражного суда от 30.06.2008 года № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», нет ни слова об особенностях разрешения споров в связи с предпринимательской деятельностью субъектов естественных монополий (или хозяйствующих субъектов, действующих в естественно-монопольной среде).

Притом что в ряде случаев разъяснения судам и государственным органам, осуществляющим регулирование деятельности хозяйствующих субъектов, функционирующих в естественно-монопольной среде, представляются совершенно необходимыми. Такого рода определенность, предполагающая единообразие судебной практики, очень значима для производителей товаров, работ и услуг, которым важно представлять, может ли их хозяйственная деятельность быть определена правоприменителями, как относящаяся к сфере естественных монополий. Этот интерес вполне оправдан содержанием ст. 7 ЗоЕМ («Государственный контроль (надзор) в сфере естественных монополий»), на основе которой хозяйствующий субъект может попасть под достаточно жесткие административные ограничения своей предпринимательской правоспособности.

Следует также учитывать, что одним из существенных признаков естественно-монопольной среды является отсутствие возможности **замены** товара, работы или услуги, на им подобные. По тексту ст. 3 «Определение основных понятий» ЗоЕМ, «товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть **заменены в потреблении** другими товарами...». Как представляется, использование данного **критерия** по установлению наличия или отсутствия возможности замены товара, работы или услуги при деятельности хозяйствующего субъекта в естественно-монопольной среде, должно быть одним из главных элементов анализа правоприменителем состояния рынков товаров, работ и услуг. На необходимость использования этого критерия указано, например, в постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 13.07.2002 года № КА-А40/3439-02, в котором сделан вывод о том, что в каждом конкретном случае обязательным условием включения организации в Реестр субъектов естественных монополий, является **квалификация рынка**, на котором действует данный производитель товаров или услуг.

При анализе рынка авиаперевозок, следует учитывать влияние на деятельность авиакомпаний различных категорий аэропортов (федеральных, региональных и местных). Причем, вне зависимости от того, отнесены они к субъектам естественных монополий, или нет. Дело в том, что в абсолютном большинстве случаев, аэропорты по факту не обладают сегодня **абсолютной моно-**

¹ Определение Высшего арбитражного суда РФ от 11.01.2013 г. № ВАС-3482/12 по делу № А79-9925/2010 ; Определение Высшего арбитражного суда РФ от 04.04.12 г. № ВАС3243/12 по делу № А66-9757/2010.

полей на обеспечение пассажиро- и грузоперевозок. Едва ли можно найти сегодня хотя бы один дальний поселок, имеющий аэропорт, в котором бы не было автомобильного сообщения (хотя бы в виде зимника), или железнодорожной станции, морского или речного порта (причала). Таким образом, у потенциального авиапассажира и грузоотправителя практически всегда есть возможность выбора между самолетом и каким-то другим видом транспорта (вплоть до оленьей или собачьей упряжки). То есть данная услуга, наверное, все же может быть отнесена к **заменимой**¹, притом, что ее заменимость/незаменимость совершенно конкретно характеризует принадлежность деятельности к сфере естественной монополии.

Тот же самый подход в аспектах определения **заменимости услуг**, как представляется, следует применять и в отношении деятельности **авиакомпаний**. В Постановлении от 13.07.2002 года № КА-А40/3439-02, Федеральным арбитражным судом Московского округа сделан вывод о том, что в каждом конкретном случае обязательным условием включения организации в **Реестр субъектов** естественной монополии, является квалификация рынка, на котором действует данный производитель товаров или услуг. В своем Постановлении Суд также сделал вывод, что организация может быть признана монополистом только в конкретных **географических границах**.

При анализе и квалификации рынка есть необходимость переосмыслить и представления о сущности понятия «**конкуренция**» в условиях достаточно часто отсутствующего **равенства** транспортных организаций, использующих различные виды транспортных средств. К примеру, если для перевозки пассажиров или грузов по какому-то маршруту могут быть использованы разные виды транспорта, очевидно, что они должны действовать в одинаковых условиях. Из содержания ст. 4 Закона № 135-ФЗ (ЗоЗК) однозначно следует гипотеза о необходимости обеспечить равенство хозяйствующих субъектов. По пункту 7 данной статьи «исключается... возможность каждого из них... односторонне воздействовать на условия обращения товаров (услуг)». Однако данной нормой фактически противоречит пункт 20 ст. 4 ЗоЗК, в соответствии с которым, допускается предоставление отдельным хозяйствующим субъектам **преимуществ**, которые обеспечивают им более выгодные условия деятельности.

В то же время, если исходить из содержания положений Приказа ФАС РФ от 28.04.2010 года № 220, «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», перевозочные услуги, оказываемые разными видами транспорта на одной и той же территории, относятся к разным товарным группам. Поэтому, при анализе ситуации на рынке пассажирских и грузовых перевозок, рынки таких услуг разделяются **по видам транспорта** и, на основе п. 3.3. Порядка, в них отдельно определяются доли, которые занимают разные виды перевозчиков. Таким образом, если, к примеру, одинаковы-

¹ По нашему мнению, это следует из содержания пункта 3 статьи 4 Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: «Товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам...».

ми перевозками из одного города в другой занимаются 20 автомобильных компаний и две пароходные, то одна из пароходных компаний – неизбежно занимает **«доминирующее»** положение, со всеми вытекающими последствиями. А если такая компания одна, то она считается монополистом и находится уже под юрисдикцией главы второй ЗоЗК. Именно таким образом ФАС РФ и арбитражные Суды толкуют сегодня содержание раздела III Приказа ФАС РФ № 220 «Определение продуктовых границ товарного рынка».

Есть основания утверждать, что используемые критерии **заменяемости** производимой хозяйствующим субъектом продукции (товаров, работ или услуг) достаточно условны и при полном отсутствии нормативного регулирования данного параметра рынка, являются чисто оценочной категорией для правоприменителя¹. Однако без выяснения возможности **заменяемости продукции**, выпускаемой хозяйствующим субъектом, у правоприменителя нет оснований определить конкретный вид предпринимательской деятельности, как относящийся к сфере естественной монополии. При сложившихся подходах даже в отношении видов естественно-монопольной деятельности, указанных в ст. 4 ЗоЕМ («Сферы деятельности субъектов естественных монополий»), возникают определенные сомнения о принадлежности каких-то субъектов хозяйственной деятельности к естественно-монопольной среде.

Так, например, такой вид естественно-монопольной деятельности, как **захоронение радиоактивных отходов** может производиться не только в специальных хранилищах, но и посредством вывода контейнеров с отработанным ядерным топливом, в космическое пространство. А услуги общедоступной (федеральной) почтовой связи, которая также отнесена к сфере субъектов естественной монополии, давно уже осуществляются наряду с многочисленными региональными и общефедеральными службами курьерской связи.

Казалось бы, наличие столь сложного объекта правового регулирования, к которым, безусловно, относятся субъекты естественной монополии, государственный регулятор (ФАС РФ), должен был создать соответствующую подзаконную нормативную базу. Однако, несмотря на большое количество принятых ФАС РФ ведомственных нормативных актов, примерно 20 из которых определяют порядок государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий, нет ни одного документа, определяющего признаки естественно-монопольной среды и методику анализа складывающихся в ней правоотношений.

Пожалуй, единственным документом такого рода, в котором есть упоминание о сфере естественных монополий, является уже упоминавшийся ранее Приказ ФАС РФ от 28.04.2010 года № 220 «Порядок анализа состояния конкуренции на товарном рынке». При этом, уже из наименования документа следу-

¹ Как отмечает С.Н. Чукалова, критерий заменяемости производимых субъектом хозяйственной деятельности товаров, работ или услуг, является очень значимым при квалификации наличия или отсутствия естественно-монопольной среды (Чукалова С.Н. Государственное регулирование естественных монополий : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 6).

ет, что данный нормативный акт создан в развитие и углубление положений Федерального закона № 135-ФЗ (ЗоЗК). Однако в Приказе, основным содержанием которого является методология определения доминирующего положения субъектов рынка и пресечение недобросовестной конкуренции, есть лишь упоминание о субъектах естественных монополий.

При этом, практического значения для установления естественно-монопольных отношений, эти положения Приказа, по нашему мнению, не имеют. В частности, не вполне понятно, какое значение для рынка естественно-монопольных услуг имеют его **географические и продуктовые границы** (по содержанию п. 4.7 Приказа). И каким образом эти границы сферы естественной монополии связаны с технологическим уровнем сферы обеспечиваемых ею услуг. Хотя, быть может, такая связь иногда и есть, но этот критерий, наверняка не является универсальным для всех видов естественно-монопольной деятельности. Как представляется, применительно к деятельности инфраструктурных авиапредприятий гражданской авиации, такое понятие, как географические и продуктовые границы рынка не представляет большого интереса. Хотя бы потому, что **инфраструктурные авиапредприятия** (аэропорты и предприятия ЕС ОрВД) не обладают даже минимальной мобильностью, и их услуги не могут быть диверсифицированы. Можно предположить, что продуктовые и географические границы рынка имеют значение только для анализа деятельности **авиакомпаний**. При этом, однако, следует учитывать, что деятельность конкурирующих между собой авиакомпаний, неразрывно связана с услугами обеспечивающей их полеты авиационной инфраструктурой (естественно-монопольной средой).

Не вполне понятно также содержание главы 8 Приказа, определяющей наличие и преодолимость **барьеров** для входа на монопольный, или естественно-монопольный товарный рынок (если такое словосочетание вообще допустимо). Применительно к естественно-монопольной среде, проблема наличия барьеров и их значение для проникновения потенциальных конкурентов, не относится, по нашему мнению, к категории проблемных. Применительно к крупным федеральным естественным монополиям, к таким, например, как транспортировка газа по трубопроводам, федеральная инфраструктура железнодорожного транспорта, система морских портов и к иным сложившимся крупным бизнес-структурам, существующие барьеры едва ли могут быть преодолены в настоящее время или в обозримом будущем. Это обусловлено тем обстоятельством, что создание в этих сферах конкурентных условий хозяйствования потребуют запределных финансовых затрат, создания соизмеримых по рентабельности технологий и решения сложных организационных вопросов на уровне различных уровней органов власти, касающихся землепользования, вопросов экологии и ряда других аспектов.

При этом, до настоящего времени нет достаточного правового материала (нормативных актов) устанавливающих хотя бы подобие **Правил недискриминационного доступа** к услугам таких субъектов естественных монополий, в отношении авиакомпаний, аэропортов и предприятий ФГУП ЕС ОрВД. Неко-

торые представление о их сущности можно получить только из Приказа ФАС РФ № 220, в главе 8 которого, раскрыто такое понятие, как «**барьеры входа на товарный рынок**». По содержанию данного документа, в отношении действующих в сфере транспортных перевозок субъектов естественных монополий можно выделить три вида таких барьеров.

- **Финансовый барьер.** По своей сути он определяется высокой стоимостью транспортных средств и средств обеспечения их использования, которые должны быть приобретены пассажирской или грузовой компанией (в том числе, и авиакомпанией) для последующего осуществления своей перевозочной деятельности. Кроме того, потенциальный перевозчик должен нести немалые расходы и в связи с необходимостью взаимодействовать с элементами транспортной инфраструктуры.

- **Технологический барьер.** Под ним подразумевается высокий уровень сложности современного транспорта, систем управления его движением и обеспечивающей его деятельности инфраструктуры, использование которых требует соответствующей квалификации персонала создаваемой транспортной компании.

- **Административный барьер.** Хотя сущность данного понятия раскрыта в Приказе ФАС РФ № 220 недостаточно полно, представляется очевидным, что в нормативном акте подразумевается зарегулированность сферы транспортных перевозок. Сегодня эта сфера подвергается жесткому администрированию со стороны нескольких органов власти, определяющих и контролирующих цены и тарифы на услуги субъектов естественных монополий. Проблемой для нового хозяйствующего субъекта является также необходимость соответствовать достаточно сложным лицензионным и сертификационным требованиям, которые предъявляются к перевозчикам и организациям, образующим транспортную инфраструктуру.

В то же время следует признать, что перечень данных **видов барьеров** представляется неполным и не учитывает всех имущественных рисков и издержек транспортных компаний, или авиапредприятий транспортной инфраструктуры, например, при выходе их с рынка перевозок, которые могут быть очень значимы, из-за низкой ликвидности транспортных средств и оборудования, прекращающего свой бизнес перевозчика или инфраструктурной организации¹.

Следует также учитывать особенности транспортной деятельности, которая неразрывно связана с необходимостью взаимодействия перевозчиков с транспортной инфраструктурой, которая очень специфична в отношении разных видов транспорта. Так, например, наиболее доступной для проникновения на рынок перевозочных услуг является сфера грузовых и пассажирских перевозок автомобильным транспортом, которая характеризуется наиболее простой инфраструктурой и сравнительно приемлемыми барьерами. Гораздо менее доступным для начала деятельности являются воздушные или морские перевозки,

¹ Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 201 Федерального закона № 127-ФЗ «Продажа имущества должника – субъекта естественной монополии», имущество должника, непосредственно используемое для производства и (или) реализации товаров (работ, услуг) в условиях естественной монополии, выставляется на торги единым лотом.

из-за высокой стоимости транспортных средств, оборудования и требований к квалификации персонала. А наименее дорогостоящей инфраструктурой, обеспечивающей деятельность перевозчиков пассажиров и грузов, является инфраструктура воздушного транспорта (в пересчете на пассажиро- или тоннокилометр). В то же время авиатехника, сооружения и оборудование аэропортов и объектов ЕС ОрВД, имеет очень высокую стоимость.

При этом следует понимать, что в целом, даже ограниченное снижение удельного веса естественных монополий в экономике или ее отдельной отрасли, уже является серьезным фактором развития конкурентных отношений. Причем, данная проблема успешно решена (или решается) во многих зарубежных странах. Так, например, в США в последние годы, количество естественных монополий уменьшилось в несколько раз, и ее субъекты остаются действующими сегодня, только в сферах телекоммуникации и энергораспределения¹. А в Великобритании аэропорты вообще не являются субъектами естественных монополий, притом, что взлетно-посадочная полоса (ВПП) считается «узким местом» аэропорта². Однако в России количество видов естественно-монопольной деятельности, как принято считать, остается стабильным³, но на самом деле ощутимо растет, что подтверждается ростом количества субъектов естественных монополий в Реестрах ФАС РФ.

Как это уже отмечалось ранее, одной из причин сложившегося положения дел является недостаточно конкретное определение сущности категории **естественная монополия** в ст. 4 ЗоЕМ. В то же время гораздо большее значение, по нашему мнению, имеет практическое отсутствие в данном законе такой дефиниции, как **субъект естественной монополии**. Ведь именно деятельность этих субъектов обеспечивает создание востребованных рынком товаров, работ и услуг. При этом действующие в экономическом пространстве хозяйствующие субъекты активно взаимодействуют друг с другом, используя достаточно сложные вертикальные и горизонтальные связи, необходимые им для организации производства и сбыта своей продукции. Именно эти взаимоотношения производителей продукции и организаций, обеспечивающих производство продукции, характеризуют конкретный сегмент экономики как конкурентный, или естественно-монопольный. Поэтому следует, наверное, на уровне законодательства исчерпывающим образом определить, через систему признаков, сущность субъекта естественной монополии. Это, как минимум, даст возможность различным организациям оспаривать в Суде свой новый статус, в случаях, когда государственный регулятор (ФАС РФ) вознамерится включить ее в Реестр субъектов естественных монополий.

Не сомнений, что основными субъектами правоотношений в сфере деятельности естественных монополий, следует считать именно **субъекты есте-**

¹ Косинов В.А. Федеральный закон «О естественных монополиях» как препятствие к реализации конституционного права на конкуренцию // Современное право. 2015. № 10. С. 37.

² Варламова А.Н. Естественные монополии: понятие, отличие от смежных институтов, проблемы правового регулирования // Законодательство. 2006. № 4. С. 31.

³ Рыженков А.Я. Конституционный запрет монополизации и его отражение в отраслевом законодательстве // Юрист. 2016. № 1. С. 30.

ественных монополий. Тем не менее, данное понятие было определено в ст. 3 ЗоЕМ лишь спустя 13 лет после принятия данного Закона. При этом, однако, сразу же возникла необходимость установления признаков отграничения субъекта естественных монополий, от иных лиц, осуществляющих деятельность в сфере естественных монополий. И только после принятия в 2011 году, на основе положений Федерального закона от 06.12.2011г № 401-ФЗ, поправок и дополнений в ЗоЗК, формирование субинститута «субъект естественных монополий» было признано завершённым.

При этом следует отметить, что уяснение, на основе содержания ст. 3 ЗоЕМ и п. 5 ст. 4 ЗоЗК, сущности данного понятия (субъекта естественных монополий), до сих пор порождает множество непростых вопросов. По нашему мнению, определение в ст. 4 ЗоЗК такой важнейшей для конкурентных отношений категории, как «хозяйствующий субъект», не вполне пригодно для раскрытия круга субъектов естественных монополий. Однако именно дефиниция **хозяйствующий субъект** и дает (по факту) представление об основном признаке субъекта естественных монополий¹. В то же время, не все из перечисленных в ст. 3 ЗоЕМ субъектов хозяйственной деятельности, уже находящиеся в Реестре ФАС РФ, могут быть идентифицированы (на основе определения данного в ЗоЕМ), как субъекты естественных монополий. Так, под формальные признаки такого субъекта не подпадают организации, занимающиеся транспортировкой нефти или газа по магистральным трубопроводам, передачей электрической или тепловой энергии, транспортными перевозками, лоцманскими проводками судов, захоронениями радиоактивных отходов. Кроме того, еще большие затруднения для установления субъектов естественных монополий, наверняка возникают у правоприменителя при установлении статуса хозяйствующих субъектов, действующих в сферах региональных или местных (локальных) естественных монополий.

Для обеспечения баланса интересов потребителей товаров, работ или услуг, а также субъектов естественных монополий и иных хозяйствующих субъектов, большое значение имеет инструментарий правового регулирования деятельности субъектов естественных монополий, действующих в конкретных сегментах естественно-монопольной среды. Статья 6 ЗоЕМ «Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий» дает открытый перечень методов регулирования субъектов естественных монополий в следующем виде:

- Ценовое регулирование, посредством установления для субъекта естественных монополий **цен и тарифов**, или их предельного уровня.
- Определение круга потребителей товаров работ или услуг, подлежащих обязательному обслуживанию, с учетом интересов безопасности государства и соблюдения основных социальных приоритетов.

При этом порядок государственного регулирования цен и тарифов, а также, основы ценообразования и правила государственного регулирования,

¹ «...Осуществление **профессиональной деятельности**, приносящей доход» (по тексту п. 5 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ).

утверждаются Правительством РФ¹, а применительно к сфере водоснабжения, водоотведения и использования систем коммунальной инфраструктуры – на основе норм Федеральных законов. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 8 ЗоЕМ «Обязанности субъектов естественных монополий», в отношении субъектов естественных монополий установлена обязанность предоставлять, на **недискриминационных условиях**, доступ на товарные рынки другим хозяйствующим субъектам.

Для реализации функций государственного надзора в сфере деятельности субъектов естественных монополий в ст. 7 ЗоЕМ «Государственный контроль (надзор) в сферах естественных монополий», определены соответствующие полномочия федеральных и региональных органов, которые, как представляется, даже в большей степени содержательны в аспектах их регулирующего воздействия. При этом контролю (и надзору) подлежат:

- Любые сделки субъекта естественных монополий, если его доход от деятельности в естественно-монопольной сфере превышает 1 % от общего ожидаемого дохода данного субъекта, а также, если в результате сделки приобретает имущество (или права на него), балансовой стоимостью более 10 % от стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии.

- Инвестиции субъекта естественных монополий, если его доход от деятельности в естественно-монопольной сфере превышает 1% от его общего ожидаемого дохода, в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование на основе норм ЗоЕМ, и если эти доходы составляют более 10 % балансовой стоимости собственного капитала субъекта естественных монополий.

- Продажа, сдача в аренду или иные сделки, в результате которых субъект естественных монополий передает свои основные средства (предназначенные для производства или реализации товаров, и в отношении которых применяется регулирование на основе ЗоЕМ) в объеме, превышающем 10 % балансовой стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии.

- Установление и (или) применение цен (тарифов) в сферах деятельности субъектов естественных монополий, указанных в ст. 4 ЗоЕМ.

- Соблюдение стандартов раскрытия информации о деятельности субъекта естественной монополии.

Очень значимым фактором, оказывающим регулирующее воздействие на конкурентные отношения, являются нормы Уголовного кодекса РФ. В Особенной части УК РФ, имеется, по крайней мере одна статья, относящаяся к антимонопольному регулированию, однако она никак не связана с правонарушениями, возможными в сфере естественных монополий. В диспозиции **ст. 178 УК РФ** «Ограничение конкуренции» в ее последней редакции (введенной Феде-

¹ В соответствии с внесенными в пункт 8 статьи 10 Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» поправками (Федеральным законом от 29.07.2017 г.), Правительство РФ уже не имеет отношения к установлению Правил недискриминационного доступа в отношении транспортных организаций, независимо от того, являются или нет они субъектами естественных монополий.

ральным законом от 08.03.2015 № 45-ФЗ), наказуемо «заключение ограничивающих конкуренцию соглашений». Притом, что такие действия невозможны в естественно-монопольной среде, в которой, в соответствии с ст. 3 ЗоЕМ, действует только один хозяйствующий субъект (субъект естественной монополии).

Гораздо более содержательными и предметными представляются ограничения в деятельности субъектов естественных монополий, установленные нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП). В соответствии со **ст. 9.21 КоАП** «Нарушение порядка (правил обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения)», субъект естественной монополии обязан обеспечить **технологический доступ** (подключение или присоединение) к трубопроводам и сетям для потенциальных потребителей, а также, предоставлять **недискриминационный доступ** других хозяйствующих субъектов, к объектам инфраструктуры для осуществления перечисленных в диспозиции ст. 9.21 КоАП, в отношении примерно 8 видов естественно-монопольных услуг (то есть, доступ к данному виду предпринимательской деятельности).

Кроме того, в **ст. 14.31 КоАП** «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке» в 2015 году была добавлена часть вторая (в ред. Федеральных законов от 13.07.2015 г. (в ред. от 05.10.2015 г.) № 250-ФЗ и от 05.10.2015 г. № 275-ФЗ), устанавливающая административную ответственность субъектов естественных монополий за совершение двух видов ранее названных в ст. 9.21 КоАП правонарушений, определяя их, как **злоупотреблением доминирующим положением**.

Тем самым, законодатель определил в ст. 9.21 и 14.31 КоАП два вида правонарушений, которые возможны со стороны субъектов естественных монополий в различных сферах естественно-монопольной деятельности. В отношении них, однако, следует указать на существенные различия между формулировками, примененными в диспозициях данных статей КоАП РФ и содержанием **ст. 10 ЗоЗК** «Монополистическая деятельность. Недобросовестная конкуренция». В п. 1 ст. 10 ЗоЗК также названы два вида возможных нарушений антимонопольного законодательства субъектами естественных монополий: **создание дискриминационных условий** (подп. 8) и **создание препятствий доступу** на товарный рынок или выходу с рынка других хозяйствующих субъектов¹ (пп. 9). Причем, далее, в пункте 3 данной статьи (ст. 10 ЗоЗК), законодатель, по нашему мнению, уже не делает различий между формулировками подп. 8 и 9, полагая их одним видом правонарушения. И это, наверное, вполне объяснимо, так как сходство этих деяний следует из содержания подп. 8 ст. 4 ЗоЗК «Основные понятия...». Уместно заметить, что оба вида правонарушений, несомненно, представляют собой злоупотребление доминирующим положением хозяйствующего субъекта.

¹ Очевидно, что применительно к сфере естественных монополий правовое значение имеет только создание препятствий **для доступа** в данный сегмент рынка.

На основе проведенного анализа содержания норм законодательства, регулирующих **деятельность субъектов естественных монополий**, можно предпринять попытку сделать некоторые выводы.

1. Наиболее значимое регулирующее воздействие на деятельность субъектов естественных монополий, по-прежнему, оказывают нормы Федерального закона № 147-ФЗ «О естественных монополиях». При этом дефиниция «субъект естественной монополии» (ст. 3 ЗоЕМ), практически не содержит необходимых отличительных признаков для идентификации таких субъектов. Кроме того, сформированная в нормах Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» система запретов и дозволений, применительно к деятельности субъектов естественных монополий, представляется фрагментарной и неконкретной. Поэтому, наверное, следует согласиться с мнением А.Г. Сушкевича¹, который, анализируя практику правоприменения ФАС РФ по пресечению злоупотреблений доминирующим положением в конкурентной среде, отмечает, что для регулирования деятельности субъектов естественных монополий у нас применяются **те же самые правовые механизмы** (и этот подход существенным образом отличается от регулирования, принятого, к примеру, в странах Евросоюза).

2. Из содержания недавно принятых редакций статей 9.21 и 14.31 КоАП РФ представляются не вполне обоснованными установленные законодателем различия в оценках правонарушений (злоупотреблений доминирующим положением, которые могут быть допущены субъектами естественных монополий). Так, **ст. 9.21 КоАП** устанавливает запрет на создание субъектом естественных монополий препятствий для потребителей на подключение или присоединение их к магистральным нефте- и продуктопроводам, газораспределительным и тепловым сетям, а также, к электрическим сетям, централизованным сетям водоснабжения (горячего и холодного) и системам водоотведения. Кроме того, Кодексом предусмотрена административная ответственность за создание препятствий иным хозяйствующим субъектам, в доступе к естественно-монопольным видам деятельности, связанных с передачей электроэнергии или транспортировкой воды и сточных вод по водопроводным и канализационным сетям².

Но более значимой для регулирования деятельности субъектов естественных монополий (в целом) все же представляется содержание части второй **ст. 14.31 КоАП**, которая предусматривает административную ответственность по более широкому кругу субъектов – по всем прочим видам естественно-монопольной деятельности (за исключением видов деятельности, предусмотренных ст. 9.21 КоАП РФ).

¹ Сушкевич А.Г. Предписание: практика антимонопольного органа // Нотариус. 2016. № 3. С. 24.

² При этом, однако, не вполне понятно, чем можно объяснить введение на основе диспозиции ст. 9.21 КоАП РФ очередных преференций для компаний «Транснефть» и «Газпром» (в виде закрепления их монопольного положения в сфере транспортировки нефти и газа).

В то же время продолжение курса на усиление администрирования деятельности субъектов естественных монополий едва ли сможет, по нашему мнению, серьезно поколебать ситуацию «стабильности», сложившуюся в сфере естественных монополий. Нет сомнений, что имеющие место злоупотребления правом со стороны субъектов естественных монополий создают ощутимые препоны для проникновения в сферы деятельности естественных монополий иных хозяйствующих субъектов, ущемляют права потребителей естественно-монопольных услуг, а также, объективно способствуют росту цен и тарифов на эти услуги. Однако гораздо большее влияние на происходящие негативные процессы оказывают различные виды препятствий (**барьеров**), не позволяющих иным производителям товаров, работ и услуг проникнуть в естественно-монопольные сферы деятельности. Тем не менее еще более значимым для создания правовых механизмов регулирования, является нормативное обеспечение деятельности субъектов естественных монополий, особенно с учетом резкого увеличения объема, в последние 3–4 года, Реестров субъектов естественных монополий, находящихся в ведении ФАС РФ.

Нет сомнений, что новая редакция Закона (а равно внесение в Закон необходимых поправок) могла бы оказать позитивное влияние на качество анализа состояния конкуренции на товарном рынке¹ (с использованием положений Приказа ФАС РФ № 220), а также обеспечить возможность проводить анализ деятельности субъектов естественной монополии на основе норм Закона № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (ЗоЕМ). В настоящее время на основе действующих подзаконных нормативных актов проведение такого анализа в сферах деятельности естественных монополий представляется затруднительным.

Что касается дальнейших перспектив применения ЗоЕМ, то правовое регулирование на основе его норм, в различных сегментах рынка товаров, работ и услуг, скорее всего, не может быть успешным. Видимо по этой причине, на заседании Правительства РФ 14 июня 2012 года, руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев² выступил с предложением провести модернизацию законодательства о естественных монополиях, которую, в целях дальнейшего стимулирования снижения цен и тарифов на услуги субъектов естественных монополий, следует начать с отмены Федерального закона № 147-ФЗ «О естественных монополиях». При этом, часть положений ЗоЕМ, регулирующих естественно-монопольные виды деятельности, должна быть, по мнению главы ФАС РФ, включена в Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ЗоЗК). Это намерение было затем, подтверждено и в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования³, с целью дальнейшего стимулирования сни-

¹ Как отмечает А. Ульянов, при выполнении проверок ФАС РФ крайне редко, примерно в 2 случаях из 100, осуществляет анализ рынка (Ульянов А. ФАС против конкуренции // Эксперт. 2012. № 40. С. 66).

² URL: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30701.html.

³ Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 годов (утверждена Президиумом ФАС России 03.07.2013 г.).

жения цен на услуги субъектов естественных монополий, повышения качества таких услуг и их доступности (п. 4.1.1 Стратегии).

В Стратегии также, принято решение законодательно закрепить современные методы тарифного регулирования деятельности субъектов естественных монополий¹. По данному вопросу, однако, следует заметить, что в ст. 6 «Методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий», ЗоЕМ, такая методика уже есть, поэтому, речь, видимо, идет о ее совершенствовании. Необходимость внесения дополнений в ст. 6 Закона не вызывает сомнений, так как сегодня сдерживание роста цен и тарифов естественных монополий в сфере транспорта происходит исключительно за счет ценового регулирования (осуществляемого ФАС). А указание в ст. 6 ЗоЕМ на необходимость «определения круга потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию», является не методом регулирования, а лишь условием деятельности субъектов естественных монополий.

Притом, что с точки зрения особенностей правового регулирования отношений, сфера естественных монополий, в том числе, ее транспортный сегмент, имеет немало пробелов и противоречий в нормативной базе и это порождает целый ряд сложных для понимания вопросов. Сложившаяся в сфере транспортных перевозок естественно-монопольная среда, представляет собой разветвленную структуру транспортных организаций и их подразделений, которые, взаимодействуя друг с другом, в той или иной степени участвуют в процессе исполнения транспортной услуги. При этом в производственном цикле услуг по перевозке пассажиров и грузов можно выделить участие не только **субъектов естественной монополии**, но и организации, конкурирующие между собой, и в отношении которых, по тексту абзаца второго ст. 2 ЗоЕМ, не действуют нормы данного Закона.

По нашему мнению, именно положения ЗоЕМ содержат ряд пробелов и противоречий, наличие которых существенно затрудняет создание конкурентной среды, которая должна в конечном итоге стать ведущим фактором преобразования естественно-монопольных отношений на транспорте в состояние свободного рынка. Уместно отметить, что решение этой задачи и является целью данного Закона, на что в нем есть прямое указание в п. 3 ст. 4 «Сферы деятельности субъектов естественных монополий». Однако, уже само по себе принятие ЗоЕМ, который легализует **статус** естественной монополии и ее субъектов, несколько противоречит, как отмечает А.Я. Рыженков², пункту 2 ст. 34 Конституции РФ, в соответствии с которым, **«не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию»**. Тем не менее концептуальное значение ЗоЕМ состоит именно в том, что на его основе в определенных сферах экономики **монополизация** получает юридическое дозволение. Причем речь

¹ Надо полагать, для изложения методики тарифного регулирования деятельности субъектов, действующих в различных видах естественных монополий, ФАС РФ следует инициировать принятие **системного блока** федеральных законов. Ничего подобного, однако, в российской практике законоотворчества пока еще не было.

² Рыженков А.Я. Правовые формы монопольной деятельности в России // Современное право. 2015. № 7. С. 60.

идет не о частичном ограничении конкуренции, а о возможности ее полной ликвидации в некоторых видах экономической деятельности (или даже в отдельных отраслях).

Очевидно, что сложность правового регулирования авиаперевозочной деятельности обусловлена сложностью отношений между **триадой** основных субъектов данного сегмента рынка услуг (перевозочной деятельности и выполнения авиационных работ), к которым относятся авиакомпании (российские и зарубежные), аэропорты (федерального, регионального и местного уровня) и предприятия Федеральной аэронавигационной службы («Росаэронавигации»), осуществляющие организацию и управление движением воздушных судов гражданской авиации. При этом, авиакомпании, как это уже отмечалось выше, действуют преимущественно в условиях свободной конкуренции, а региональные предприятия «Росаэронавигации» (ЕС ОрВД) – относятся к субъектам естественной монополии. Что касается аэропортов, то примерно половина из них являются субъектами естественной монополии. В то же время, независимо от соотношения естественно-монопольных и обычных услуг, оказываемых в аэропортах, цены, сборы и тарифы на все виды услуг данного субъекта хозяйственной деятельности (аэропорта) регулируются уполномоченными государственными органами.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие и защита конкурентных отношений в сфере воздушных перевозок регулируется преимущественно нормами ЗоЗК, с учетом специфики правоотношений в данной сфере деятельности, определяемой содержанием ЗоЕМ, Воздушного Кодекса РФ и сотен подзаконных нормативных актов различного уровня. При этом сложность структуры российского рынка авиаперевозок, находящегося в естественно-монопольной среде, является серьезным препятствием развитию конкуренции между авиакомпаниями и между предприятиями, обеспечивающими их деятельность. По этой причине конкурентные отношения в сфере авиаперевозок развиты слабо, а в некоторых сегментах аэропортовой деятельности – отсутствуют вообще.

Тем не менее анализ норм конкурентного законодательства, применительно к правоотношениям в связи с услугами по перевозке пассажиров и грузов, представляют, по нашему мнению, большой интерес. При этом прежде всего обращает на себя внимание недостаточность правового материала ЗоЗК, для регулирования конкуренции в сфере транспорта (в том числе, воздушного), особенно с учетом того, что перевозочная деятельность осуществляется в естественно-монопольной среде, что уже само по себе представляет достаточно серьезную проблему¹.

Причем, в отношении естественно-монопольной среды в сфере транспорта, в том числе, воздушного, практически нет предметных исследований, несмотря на то, что 2005 году по данной тематике создан исследовательский

¹ По доступным для изучения исследованиям деятельности в сферах **естественных монополий** можно сделать вывод, что таких работ на уровне диссертаций совсем немного, порядка 4–5.

центр – **Институт проблем естественных монополий**. Однако продуктивность работы и публикационная активность Института невелика, а в сфере транспортной деятельности, его интересы ограничиваются исключительно железнодорожным транспортом¹.

Уместно заметить, что ряд правоведов, специализирующихся на исследовании конкурентных отношений в разных сферах предпринимательства, отмечают, что вряд ли вообще возможно создать совершенно одинаковое для всех видов товарных рынков правовое регулирование конкурентных отношений². Тем не менее сегодня, в рассматриваемом блоке законодательства, отсутствуют определения и дефиниции (а также, их признаки) не только в отношении деятельности транспортных организаций, но и целый ряд правовых категорий общего характера.

Как это уже отмечалось ранее, недостаточная ясность признаков и статуса **субъекта естественной монополии** в рамках упомянутой выше **триады** основных предприятий воздушного транспорта гражданской авиации, по сути, исключает возможность эффективного правового регулирования хозяйственной деятельности в естественно-монопольной среде. Так, например, из ст. 12 ЗоЕМ («Основания для принятия органами регулирования естественных монополий решений о применении методов регулирования»), следует, что орган регулирования деятельности естественной монополии «принимает решение о применении методов регулирования... применительно к конкретному субъекту естественной монополии».

Если исходить из общеправовых подходов к понятию **субъект**, то такими должны признаваться субъекты гражданских правоотношений, к которым могут быть отнесены только юридические и физические лица. В отношении воздушного транспорта такие лица определяются в Постановлении Правительства РФ от 22.07.2009 года № 599 («О порядке обеспечения доступа к услугам естественных монополий в аэропортах»), как «**главный оператор**» и «**оператор**». Однако, как это уже отмечалось ранее, ЗоЕМ определяет сущность естественной монополии, не раскрывая признаков ее субъектов. А по факту, многочисленные услуги в аэропорту оказывает не организация в целом, а ее конкретные структурные подразделения (эксплуатационные участки).

Следует согласиться и с мнением одного из специалистов, исследующего конкурентные отношения, который указывает на неудачную грамматическую конструкцию такого ключевого для регулирования конкуренции понятия, как **монопольно-высокая цена**³ (далее – МВЦ). По нашему мнению, эта формулировка неудачна и применительно к регулированию деятельности транспортных организаций, действующих в естественно-монопольной среде.

¹ По материалам сайта ipem@ipem.ru.

² Варламова А.Н. Отраслевой аспект в конкурентном праве // Конкурентное право. 2015. № 3. С. 6.

³ Осипов М.Ю. Проблемы совершенствования законодательства о защите конкуренции // Конкурентное право. 2014. № 4. С. 12.

Дело в том, что в соответствии с п. 5 ст. 5 ЗоЗК, «Доминирующее положение», «**доминирующим** признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии». Далее по содержанию ЗоЗК, в п. 1 ст. 6 «**Монопольно высокая цена** товара» указано, что МВЦ является цена, «установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке...». Очевидно, что в ст. 6 Закона речь идет о **конкурентном рынке** (который отсутствует в естественно-монопольной среде), поэтому квалифицировать положение хозяйствующего субъекта, как доминирующее, представляется, по нашему мнению, не вполне корректным. Тем не менее, данные субъекты во всех случаях признаются **доминирующими**. Причем для такого вывода не требуется проведения правоприменителем анализа состояния конкуренции, на что прямо указано в ЗоЗК, и в п. 12.5 Приказа ФАС РФ № 220 «Об утверждении порядка анализа состояния конкуренции на товарном рынке».

Применительно к осуществлению перевозок воздушными судами гражданской авиации пределы цен и тарифов для аэропортовых услуг, пределы аэронавигационных сборов, а также, цен и тарифов для некоторых авиакомпаний, устанавливаются государственными органами. И основные проблемы такого регулирования связаны со сложностью **определения себестоимости** этих видов услуг. А в тех немногих случаях возникновения споров, в связи с завышением авиакомпаниями, не отнесенными к субъектам естественных монополий, своих цен и тарифов, пассажиры и грузоотправители обращаются в Суд. При этом, в Суде заявитель должен доказать факт необоснованного завышения авиакомпанией цен или грузовых тарифов, с учетом того, что авиакомпания работает на конкурентном рынке, и ее положение может и не быть доминирующим. В этом случае ее цены не могут быть признаны **монопольно высокими**. Но доказать в Суде свою правоту, даже в случае явного и необоснованного завышения авиаперевозчиком цен и тарифов, заявителю удастся очень редко¹.

Следует, однако, учитывать и возможности авиакомпании устанавливать разные уровни тарифов на воздушные перевозки, которые допускаются Правилами формирования и применения тарифов на регулярные воздушные перевозки, утвержденными Приказом Минтранса РФ от 25.09.2008 года № 155 (на основе Раздела «IV» данного приказа, «Применение пассажирских тарифов»). Названными Правилами установлено, что между двумя пунктами маршрута может быть установлено **несколько пассажирских тарифов**, различающихся по размеру денежной суммы и/или условиям применения тарифа. По факту это

¹ Для иллюстрации таких ситуаций очень показательное содержание Постановления Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.01.2015 г. № 15АП-14934/14 (город Ростов-на-Дону), дело № А53-4275/2014. Три крупных авиакомпании явным образом завышали цены на авиабилеты, но на доказывание этого очевидного факта было потрачено несколько лет (причем на стороне заявителей выступал региональный орган ФАС РФ).

дает авиакомпании устанавливать очень большие возможности для формирования достаточно высоких «динамичных» цен на билеты и грузовых тарифов. Однако с учетом указанных выше правовых норм, даже если авиакомпания и занимает на рынке **доминирующее положение**, Суды далеко не всегда признают претензии пассажиров (Постановление ФАС СЗО от 07.02.2012 года по делу № А21-2026/2011).

Не все благополучно, применительно к авиаперевозочной деятельности, и с такой правовой категорией, раскрытой в ЗоЗК, как **монопольно-низкая цена**. Не вдаваясь в грамматические тонкости данного в ст. 7 Закона определения, следует отметить, что монопольно-низкая цена (далее – МНЦ) может быть установлена хозяйствующим субъектом, занимающим на рынке доминирующее положение, а также, при условии, что эта цена ниже суммы необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли этого субъекта. Несмотря на то, что эти признаки, по нашему мнению, совершенно не применимы для регулирования деятельности в естественно-монопольной среде, из диспозиции п. 2 ст. 7 ЗоЗК следует, что в определенных условиях, существование МНЦ в естественной-монопольной сфере все же возможно (!).

Однако сегодня в большинстве стран мира поддерживается и поощряется деятельность так называемых **авиакомпаний-лоукостеров**¹, существование которых позитивно влияет на ценообразование и конкуренцию в авиаперевозках, понуждая другие авиакомпании снижать цены на билеты (и грузовые тарифы). В последние 7-8 лет попытки работать на пределе себестоимости (а то и ниже) неоднократно предпринимали и некоторые российские авиакомпании, хотя и не всегда удачно. Тем не менее такие авиакомпании в России все же есть (например, «Победа», «Добролет»), и они продолжают свои попытки закрепиться на рынке авиаперевозок. Сегодня во многих странах мира доля таких авиакомпаний неуклонно растет²: в США и странах Евросоюза их уже более половины, и к этому показателю приближаются Китай, Малайзия и Индия.

По нашему мнению, в настоящее время любая российская авиакомпания-лоукостер, особенно в случае доминирования, хотя бы на одном авиамаршруте, вполне может быть уличена в нарушении конкурентного законодательства из-за установления цены или тарифа ниже себестоимости. Из положений ЗоЗК следует, что, если авиакомпания занимает доминирующее положение в сфере перевозок или является субъектом естественной монополии, ее деятельность подпадает под запрет, установленный в статье 10 (подпункт 1, пункт 1) «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением». Таким образом, ст. 10 Закона № 135-ФЗ, в том виде, в котором она изложена сегодня, ощутимо ограничивает возможности снижения цен и тарифов для россий-

¹ Компания-лоукостер предлагает пассажирам и грузоперевозчикам более приемлемые цены и тарифы за счет снижения уровня комфорта в полете для своих клиентов, а также использует для вылета и прилета своих рейсов ночное или предутреннее время.

² Снегов Е. За массовое использование авиакомпаний-лоукостеров // Воздушный флот. 2016. № 7.

ских авиакомпаний, и, соответственно, возможности дальнейшего развития рынка авиаперевозок.

Можно предположить, что к такого рода нарушителю может быть применена ст. 19.5 Кодекса об административных правонарушениях («Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль»). В диспозиции подп. 2.2 данной статьи есть формулировка: «злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на товарном рынке», которая, наверное, может быть применена и для субъектов, действующих в естественно-монопольной среде.

Применительно к деятельности в естественно-монопольной среде, большой интерес представляет и такая категория Закона № 135-ФЗ (ЗоЗК), как **недобросовестная конкуренция**. Упоминание об естественно-монопольной среде есть в ст. 10 «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением» (в пунктах 1 и 3) ЗоЗК. Данными нормами устанавливается запрет для доминирующего на рынке субъекта, в том числе, и **создавать препятствия** для доступа на этот рынок. Некоторые исследователи даже полагают, что недобросовестная конкуренция представляет собой преимущественно, **злоупотребление правом**, в результате которого происходит нарушение прав других лиц (предпринимателей и потребителей)¹. А по мнению М.М. Степановой, термин «недобросовестная конкуренция» не вполне отражает сущность определяемого явления и более точным является словосочетание «**незаконная конкуренция**²». При этом следует понимать, что, хотя в сфере естественной монополии производство товаров, работ и услуг осуществляет только один субъект, появление других хозяйствующих субъектов было бы очень желательным для создания конкурентной среды.

Как отмечает А.Н. Варламова³, решение данной проблемы представляется исключительно важным, так как в юридической науке вообще пока не подвергалась разработке такая важная проблема, как **формирование конкурентной среды** самими экономическими субъектами. Притом, что хозяйствующие субъекты с помощью правовых средств, которые они вправе применять при формировании и реализации своей конкурентной стратегии, вполне могут оказывать влияние на конкуренцию, сопоставимое с влиянием законодательных мер. В то же время, если в экономической литературе имеется достаточно большое количество исследований по формированию **конкурентной стратегии предприятий**, то представители юридической науки пока игнорируют данный аспект развития конкуренции. Хотя совершенно очевидно, что без проникновения иных хозяйствующих субъектов в естественно-монопольную среду, формирование в ней конкурентных отношений не представляется возможным.

¹ Напр.: Парашук С.А. Недобросовестная конкуренция: содержание и правовые средства ее пресечения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995.

² Степанова М.М. Правовое регулирование конкуренции на современных товарных рынках : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

³ Варламова А.Н. Правовое содействие развитию конкуренции на товарных рынках : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 5.

В пункте «8» статьи 4 ЗоЗК подразумевается, что субъект естественной монополии может создавать в отношении своих потенциальных конкурентов **дискриминационные условия** доступа на товарный рынок, с целью недопущения проникновения в сферу своей деятельности. Однако в соответствии с статьей 8 Закона № 147-ФЗ (ЗоЕМ), **субъект естественной монополии** не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с ЗоЕМ, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары. При этом перечень товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий, цены (тарифы) на которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включающий основы ценообразования и правила государственного регулирования, утверждаются Правительством РФ.

На сегодняшний день, однако, такой документ есть только в отношении сферы естественной монополии, в которой действуют **аэропорты** гражданской авиации. При этом, однако, содержание Постановления Правительства РФ № 599¹ по данной теме, отражает только обязанности **главного оператора аэропорта**, касающиеся принципов оказания услуг в сфере своей деятельности и объема информации об этих услугах, которые должны быть в свободном доступе. В отношении обеспечения **недискриминационного доступа** на конкретный рынок аэропортовых услуг, в постановлении Правительства РФ нет ни слова. Можно предположить, что авторы постановления, понимая несовершенство разработанного документа, намеренно не использовали в его названии и тексте слово «**недискриминационный**». О несовершенстве документа, по нашему мнению, свидетельствует и динамика постоянного роста в последние 5–7 лет количества аэропортов, признаваемых ФАС РФ субъектами естественных монополий (и включаемых по этой причине в Реестр ФАС). Уместно заметить, что до настоящего времени Правительство РФ так и не приняло документа, о порядке обеспечения недискриминационного доступа на рынок авиаперевозок (то есть, в отношении **российских авиакомпаний**).

Как обоснованно отмечает А. Ульянов², рост цен и тарифов в последние 15–20 лет обусловлен главным образом недостаточным контролем со стороны государства за деятельностью естественно-монопольных рынков товаров и услуг. А постоянный рост тарифов субъектов естественных монополий (в том числе, и в сфере авиаперевозок) является сегодня одной из основных причин инфляции и застоя в развитии российской экономики. Очевидно, что есть веские основания указать и на недопустимо слабую приспособленность норм Федеральных законов № 135-ФЗ и № 147-ФЗ к регулированию конкурентных отношений в сфере транспортных услуг. На основе довольно ограниченного по

¹ О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах : постановление Правительства РФ от 22.09.2009 г. № 599 // СПС «КонсультантПлюс».

² Ульянов А. ФАС против конкуренции // Эксперт. 2012. № 40. С. 65.

объему анализа правоотношений в сфере деятельности авиапредприятий гражданской авиации, можно сделать вывод, что немалый потенциал для успешного решения этих задач связан и с совершенствованием норм конкурентного законодательства и подзаконной нормативной базы.

3.5. Защита прав пассажиров и грузоперевозчиков, использующих услуги авиакомпаний

Современные достижения в области науки, техники, и новейших технологий определяют сегодня высокую степень зависимости соблюдения интересов, охраняемых нормами Гражданского кодекса РФ, а также, транспортными Кодексами и Уставами, от возможного причинения вреда, в том числе, и при использовании различных видов транспортных средств. Развитие мировой транспортной системы в последние годы характеризуется опережающими темпами, и общее количество транспортных средств различных видов уже превысило один миллиард единиц, при непрерывно расширяющихся сферах использования транспорта. В том числе, происходит и быстрый количественный и качественный рост видов летательных аппаратов гражданской авиации. При этом происходит постоянное усложнение конструкции создаваемых самолетов и вертолетов, растет скорость и интенсивность их движения. Кроме того, происходят качественные изменения транспортной инфраструктуры, обеспечивающей деятельность коммерческого воздушного транспорта и воздушных судов авиации общего назначения. Все эти факторы, оказывают существенное влияние, как на безопасность полетов воздушных судов, так и на механизмы возможного причинения вреда.

Правовая ответственность за различные виды нарушений в сфере использования воздушного транспорта наступает как по факту совершения транспортных преступлений, так и в связи с возможными правонарушениями, подпадающими под диспозиции норм главы 27 Уголовного кодекса РФ и глав 11–12 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Кроме того, серьезные затруднения в сфере эксплуатации воздушных судов вызывает защита имущественных прав пассажиров и грузоотправителей, которая осуществляется на основе норм Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ).

Специфика деятельности гражданской авиации такова, что выполнение коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ происходит сегодня исключительно частными пассажирскими и грузовыми авиакомпаниями, на основе гражданско-правовых договоров. Гражданско-правовая ответственность грузоперевозчика за утрату, недостачу или повреждение груза при его транспортировке следует, в общем случае, из содержания заключаемых сторонами договоров, норм ГК РФ, а также, на основе положений Воздушного кодекса РФ (далее – ВК РФ). Диспозиция **п. 1 ст. 401 ГК РФ** «Основания ответственности за нарушение обязательств», устанавливает обязанность ненадлежащего исполнителя (в данном случае, грузоперевозчика) нести ответственность за утрату

или повреждение груза при наличии **вины** грузоперевозчика (умышленной или неосторожной). Кроме того, грузоперевозчик вправе рассчитывать на освобождение от обязательств, если их исполнение оказалось невозможным вследствие факторов **непреодолимой силы**. Причем статья 401 ГК РФ содержит еще словосочетание, «если иное не предусмотрено законом», которое достаточно часто вызывает серьезные затруднения, даже для квалифицированных специалистов в области гражданского права.

Правоприменительная практика рассмотрения судебных споров о пределах ответственности за вред, прямо или косвенно причиненный транспортным средством, а также, об основаниях его возмещения, имеет целый ряд особенностей, связанных со спецификой правоотношений в данной сфере. Поэтому исследование такого рода ситуаций нередко представляет для правоприменителя достаточно трудную задачу.

Эти трудности, чаще всего, обусловлены принадлежностью практически всех видов транспортных средств к источникам повышенной опасности. Уже начиная с 20-х годов прошлого века, отечественная судебная практика, стала рассматривать транспортное средство¹ в качестве источника повышенной опасности (далее – ИПО). Данный гражданско-правовой институт уже давно существует в правовых порядках многих стран мира, в том числе и России, и к настоящему времени правовая наука и правоприменительная практика накопила достаточные теоретические обоснования, позволяющие выработать единообразные подходы для правоприменения. Однако по мере усложнения современного транспорта, и инфраструктуры, в которой он используется, потребность в регламентации ответственности за причиненный им вред постоянно возрастает.

Нет сомнений, что деятельность по использованию транспорта, в том числе самолетов и вертолетов гражданской авиации, действительно представляет повышенную опасность для окружающих, о чем свидетельствует статистика, в соответствии с данными которой, из года в год, в мире при транспортных происшествиях гибнут и травмируются десятки миллионов людей². Кроме того, в результате транспортных аварий и катастроф причиняется огромный материальный ущерб. Так, только при коммерческих авиаперевозках в мире ежегодно происходят около 50 аварий и катастроф тяжелых пассажирских и грузовых самолетов, которые причиняют их владельцам огромные убытки. Эта статистика, однако, не учитывает авиапроисшествий с воздушными судами АОН, количество которых, кратно превосходит показатели коммерческой авиации. При этом, несмотря на то, что в **статье 1079 ГК РФ** «Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих», определено как вид повышенной опасной деятельности, специальных

¹ Варшавский К.М. Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М. : Юриздат, 1929. С. 135.

² Микеров С.В. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный радиоактивными источниками повышенной опасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2006. С. 3.

научных исследований, рассматривающих транспортные средства (тем более, воздушные суда) как один из распространенных видов ИПО, до настоящего времени нет. А те исследователи, которые избирают данный институт в качестве объекта для изучения, обычно ограничиваются анализом признаков повышенной опасности деятельности в целом.

В российском гражданском законодательстве об ИПО упоминается практически только в диспозициях вышеупомянутой ст. 1079 ГК РФ. В Кодексе, однако, определения сущности такого понятия, как ИПО¹. При этом, представляет интерес сравнительный анализ норм ст. 1079 ГК РФ, с близкими к ней по содержанию ст. 404 Гражданского кодекса РСФСР (1922 года) и ст. 454 Гражданского кодекса РСФСР (1964 года). Изучение содержания этих норм обнаруживает явно выраженное стремление законодателя к все более подробному описанию признаков повышенной опасности деятельности. В то же время некоторые исследователи² вполне обоснованно указывают на недопустимо высокий уровень судебного усмотрения, имеющего место при разрешении гражданских дел связанных с определением наличия повышенной опасности деятельности в конкретных ситуациях, а также, при определении пределов имущественной ответственности причинителей вреда, использующих ИПО.

При анализе ситуаций, связанных с различными видами повышенной опасности деятельности, представляется очень интересной и значимой для практики правоприменения, точка зрения М.Б. Румянцева³, который отмечает, что такого рода деятельность может быть признана таковой не только при использовании объектов, перечисленных в п. 1 ст. 1079 ГК РФ, но и при использовании предметов с обычными свойствами, которые, однако, в определенных условиях могут качественно изменяться, иногда **обретая свойства ИПО** и порождая трудно предсказуемые последствия.

Следует также учитывать, что использование материального объекта, который принято считать одним из видов ИПО, не всегда может быть отнесено к повышенной опасности деятельности. Вред, который может быть нанесен при использовании такого объекта, считается причиненным ИПО только в случае, если это произошло в результате проявления вредоносных свойств ИПО. Иначе, как указано в п. 18 **Постановления Верховного Суда РФ от 26.01.2010 года № 1**, причиненный вред возмещается на общих основаниях. В судебном постановлении, однако, речь идет только о вреде, причиненном жизни или здоровью граждан (это следует из текста и названия данного Постановления Верховного Суда РФ⁴). Однако, если речь идет о причинении имущественного вреда, то по-

¹ Хотя такое определение есть, к примеру, в Гражданском кодексе Украины и ряда других государств.

² Напр.: Болдинов В.М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2000. М., С. 13.

³ Румянцев М.Б. Правовое регулирование отношений из причинения вреда источниками повышенной опасности в Российской Федерации и в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12.

⁴ О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью граждан.

ложения Постановления Верховного Суда на эти правоотношения не распространяются. Кроме того, анализ содержания некоторых других статей главы 59 ГК РФ, наводит на мысль о необходимости учитывать, при разрешении дел, связанных с ответственностью за причинение имущественного вреда, также и нормы ст. 1064 ГК РФ («Общие основания ответственности за причинение вреда») и ст. 1083 ГК РФ («Учет вины потерпевшего и имущественного положения лица, причинившего вред»).

Действительно, хотя ответственность за причинение имущественного вреда при использовании ИПО наступает независимо от вины причинителя (на основании пункта 1 ст. 1079 ГК РФ), однако обязанность возмещать вред без вины, осложнена рядом формулировок, устанавливающих пределы такой ответственности. Так, например, из содержания ст. 1079 ГК РФ следует, что ответственность владельца ИПО за причиненный им вред ограничена **непреодолимой силой и умыслом потерпевшего**. Несмотря на то, что понятие непреодолимой силы определено в Законе (в статьях 202 и 401 ГК РФ), следует согласиться с мнением одного из немногочисленных исследователей¹ данного понятия, в соответствии с которым, едва ли найдется другой гражданско-правовой институт, действительный смысл которого столь неоднозначно истолковывался бы в теории гражданского права.

В то же время из содержания пункта 2 ст. 1083 ГК РФ можно сделать вывод, что наличие **грубой неосторожности** в действиях или бездействии потерпевшего, также может быть основанием для отказа в возмещении ему причиненного вреда. А в ст. 1095 ГК РФ, «Основания причинения вреда, причиненного вследствие недостатков товара, работы или услуги», указано, что производитель товаров, работ или услуг обязан возмещать причиненный вред **независимо от вины**, и вне связи с использованием в своей деятельности **ИПО**. Та же самая обязанность следует и из абзаца 2 ст. 1067 ГК РФ «Причинение вреда в состоянии крайней необходимости».

В результате на основе изучения содержания некоторых норм главы 59 ГК РФ можно сделать вывод, что правовая квалификация деятельности потенциального причинителя вреда во всех случаях требует изучения наличия и формы вины (на что есть указание, например, в пункте 1 ст. 401 ГК РФ «Основания ответственности за нарушение обязательства»), а также иных признаков совершенного деяния, которые должны быть в обязательном порядке исследованы правоприменителем. Как отмечает В.М. Болдинов², это обусловлено содержанием **пункта 2 ст. 1079 ГК РФ**, который содержит указание на обязанность **предвидеть** возможность причинения вреда при осуществлении повышенной опасной деятельности. То же самое, по мнению данного исследователя, то есть, своего рода «индикатор вины», подразумевается **и в абзаце 2 пункта 3**

¹ Захарова О.Н. Непреодолимая сила и гражданско-правовая ответственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2005. С. 4.

² Болдинов В.М. Ответственность за причинение вреда источником повышенной опасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 13.

ст. 1079 ГК РФ (который содержит отсыл к ст. 1064 ГК РФ «Общие основания ответственности за причинение вреда»).

Следует признать, что наличие в нормах главы 59 ГК РФ не вполне конкретных формулировок, определяющих значение возможной вины его владельца при использовании ИПО или при наличии признаков воздействия непреодолимой силы, диктуют необходимость исследовать и влияние случайных обстоятельств на пределы ответственности при осуществлении повышенной опасной деятельности. Как отмечает А.В. Мыскин¹, правовые категории «случай» и «вина» представляют собой биполярные конструкции, и, как правило, порождают разные юридические последствия. Другой исследователь, Э.Э. Пирвиц², указывает на отсутствие в законе критериев, отграничивающих неосторожную вину от случайного причинения вреда, а также на существующие затруднения при разграничении таких категорий, как случай и непреодолимая сила. При этом применительно к транспортной деятельности следует отметить, что, хотя в ст. 1079 ГК РФ нет упоминания о случае, Воздушный кодекс РФ также не упоминает об этом понятии. В то же время в одном³ из пяти транспортных Кодексов (Уставов), есть нормы, в соответствии с которыми «перевозчик не несет ответственность за утрату или повреждение принятого для перевозки груза... вследствие **случайностей** на море и в других судоходных водах».

Что касается особенностей использования различных видов транспорта, то содержание некоторых норм транспортных Кодексов и Уставов, на основе которых устанавливаются основания и пределы ответственности экипажей транспортных средств за причинение вреда, к сожалению, оставляет желать лучшего. В соответствующих разделах этих нормативных актов отсутствуют четкие диспозиции, устанавливающие основания и пределы ответственности перевозчиков за вред, который может быть причинен при осуществлении транспортной деятельности. Кроме того, несмотря на то, что **пункт 1 ст. 1079 ГК РФ** относит использование транспортных средств к одному из основных видов повышенной опасной деятельности, отдельные статьи транспортных Кодексов и Уставов зачастую входят в противоречие не только с содержанием данной статьи ГК РФ, но и с другими статьями главы 59 Гражданского кодекса РФ.

Еще в большей степени необычны и противоречивы, в сравнении с нормами **главы 59 ГК РФ**, нормы транспортных кодексов и уставов, устанавливающих обязанность перевозчиков компенсировать правопреемникам пассажиров вред в связи с гибелью пассажиров или вредом здоровью, причиненными при осуществлении перевозки⁴. Особенность состоит в том, что обязанности пере-

¹ Мыскин А.В. Категория «случай» в гражданском праве // Российская юстиция. 2012. № 10. С. 9.

² Пирвиц Э.Э. Значение вины, случая и непреодолимой силы в гражданском праве // Вестник гражданского права. 2010. № 6. С. 149.

³ Например, в пункте 1 ст. 166 («Ответственность перевозчика») Кодекса торгового мореплавания РФ, принятого 30.04.1999 г. Федеральным законом № 81-ФЗ.

⁴ Обязанности перевозчиков компенсировать вред жизни или здоровью пассажиров следуют из дополнений, внесенных в транспортные кодексы и уставы федеральными законами от 04.12.2007 г. № 331-ФЗ и от 14.06.2012 г. № 78-ФЗ.

возчика по выплате компенсаций практически не ограничены какими-либо условиями, в отличие от обязанностей по возмещению вреда владельца источника повышенной опасности, установленными в ст. 1079 ГК РФ.

На основе проведенного сравнения норм гражданского и транспортного законодательства, регулирующего основания и пределы ответственности владельцев транспортных средств за причинение вреда при осуществлении перевозочной деятельности, можно сделать некоторые выводы.

Во-первых, по смыслу п. 1 ст. 1079 ГК РФ ответственность причинителя вреда **окружающим** (по тексту п. 1 ст. 1079 ГК РФ) наступает только при наличии определенного юридического состава, в котором на первом месте стоит факт использования материального объекта (ИПО), проявление вредоносных свойств которого в данных конкретных условиях, придают деятельности причинителя вреда повышенно опасный характер. При этом ответственность владельца ИПО распространяется до пределов действия обстоятельств непреодолимой силы или умысла потерпевшего. В то же время диспозиции норм транспортных кодексов и уставов фактически входят в противоречие с положениями ст. 1079 и других статей главы 59 ГК РФ, обязывая перевозчика возмещать вред, причиненный смертью пассажира или его здоровью исключительно по факту данных событий и без учета каких-либо обстоятельств происшедшего. По нашему мнению, применение законодателем таких подходов, ставит в неравные условия пострадавших (например, находящихся на борту транспортного средства членов экипажа, в отношении которых иногда вообще не предусмотрены компенсации). Как представляется, владельцы разных видов ИПО, на основе которых осуществляется повышенно опасная деятельность, и владельцы транспортных средств, также относящихся к ИПО, должны нести равные по объему обязанности по возмещению вреда.

Во-вторых, содержание п. 1 ст. 1079 ГК РФ не дает оснований для установления различий в подходах к назначению компенсации вреда, причиненного ИПО разным объектам правовой охраны. В то же время, нормы транспортных Кодексов и Уставов формируют совершенно иные правовые механизмы возмещения вреда применительно к разным видам охраняемых объектов. При этом следует различать, как минимум, четыре вида объектов правовой охраны, в отношении которых в законодательстве установлены существенные различия ответственности, при причинении им вреда в процессе осуществления перевозочной деятельности: 1) жизнь и здоровье пассажиров; 2) жизнь и здоровье третьих лиц, к которым, наверное, должны быть отнесены и члены экипажа транспортного средства; 3) перевозимый груз, багаж и ручная кладь пассажиров; 4) имущество третьих лиц, которое может пострадать в результате транспортной аварии.

В-третьих, правовые основания и пределы возмещения причиненного вреда при использовании ИПО на основе диспозиций норм главы 59 ГК РФ и при использовании транспортных средств, которые также относятся к категории ИПО, не должны, по нашему мнению, иметь существенных отличий. Однако в ряде статей главы 59 ГК РФ законодатель устанавливает обязанности воз-

мещения вреда **независимо от вины** причинителя или владельца ИПО, а также, устанавливает обязанность возмещения вреда только при наличии их вины. На основе положений некоторых статей главы 59 ГК РФ обязанность возмещать причиненный вред может быть возложена и на лицо, не являющееся причинителем вреда (по усмотрению Суда). При этом, правовое значение для установления обязанности возмещения причиненного ИПО вреда в некоторых случаях имеют и такие гражданско-правовые институты, как **источник повышенной опасности, непреодолимая сила, вина** (в таких ее формах, как умысел, неосторожность, грубая неосторожность).

В-четвертых, при возмещении причиненного вреда при использовании транспортных средств, необходимо учитывать, что положения транспортных Кодексов и Уставов являются нормами специального характера, в сравнении с нормами ГК РФ. На основе положений **транспортных кодексов и уставов** при возмещении вреда, причиненного объектам правовой охраны, правовое значение имеют **вина** (в таких ее формах, как умысел и неосторожность) и **непреодолимая сила**. А также в отдельных случаях при использовании различных видов транспортных средств юридически значимы такие категории, как **случай, ошибка и грубая неосторожность**. В то же время упоминания о таком важнейшем гражданско-правовом институте, как источник повышенной опасности, нормы транспортного законодательства (в том числе кодексов и уставов) вообще не содержат. При этом, однако, упоминание об ИПО есть в Уголовном кодексе РФ, хотя значение этой гражданско-правовой категории для установления уголовной ответственности представляется сомнительным.

Напрашивается вывод, что наличие столь серьезных различий между нормами гражданского и транспортного законодательства ничем не оправдано и эти различия, являются едва ли не основной причиной затруднений при правоприменении. По нашему мнению, есть необходимость внесения в положения транспортных Кодексов и Уставов ряда изменений и дополнений, на основе которых может быть обеспечена сбалансированность подходов при установлении правовых оснований возмещения вреда в отношении различных видов объектов правовой охраны и установлении пределов имущественной ответственности причинителей вреда при использовании различных видов транспортных средств.

Возвращаясь к анализу положений ГК РФ, следует отметить, что к одному из ключевых институтов обязательственного права принято относить основания и пределы ответственности сторон за ненадлежащее исполнение обязательств. Нет сомнений, что устоявшееся понимание прав и обязанностей сторон гражданско-правовых договоров, в полной мере значимо и для сферы транспортных перевозок, в том числе, воздушными судами гражданской авиации. Опережающие темпы развития мировой авиатранспортной системы предполагают сегодня не только серьезные изменения в инфраструктуре транспортных сообщений, но и требуют установления как можно более определенных правил организации деятельности транспортных организаций и частных предпринимателей. В данных аспектах большой практический интерес представляет анализ

заложенных в законодательстве правовых механизмов, обеспечивающих ответственность перевозчиков за сохранность транспортируемых ими грузов. Большое значение для регулирования отношений в сфере авиаперевозок имеет содержание **ст. 796 ГК РФ** «Ответственность перевозчика за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза или багажа», которая является по факту основной нормой, регулирующей ответственность грузоперевозчика. В соответствии с пунктом 1 данной статьи, перевозчик несет ответственность за сохранность принятого к перевозке груза, если не докажет, что его утрата или повреждение «произошли вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело».

Что касается ответственности при грузоперевозках воздушным транспортом, то она, определяется главным образом, содержанием пункта 3 **ст. 118 Воздушного кодекса РФ**¹. На основе изучения приведенных выше правовых конструкций, содержащихся в Общей и Особенной частях ГК РФ, можно сделать вывод, что ответственность грузоперевозчика за принятый к перевозке груз, должна следовать из содержания норм транспортных Уставов и Кодексов. Как представляется, указание на это содержится в **п. 1 ст. 401 ГК РФ** «Основания ответственности за неисполнение обязательств», которая устанавливает приоритет при правоприменении для норм **специального законодательства**, под которыми в данном случае, должны подразумеваться транспортные Уставы и Кодексы. В правомерности такого подхода, однако, нет полной уверенности, так как в соответствии с **п. 1 ст. 793 ГК РФ** «Ответственность за нарушение обязательств по перевозке», законодатель основное значение придает содержанию норм ГК РФ: стороны в обязательствах несут ответственность «установленную настоящим Кодексом, транспортными Уставами и Кодексами, а также, соглашением сторон».

При рассмотрении принятых в судебной практике подходов к ответственности грузоперевозчиков за утрату, недостачу или повреждение принятых к перевозке грузов, большой интерес представляет сложившаяся в последние 10-15 лет правоприменительная практика. При этом, наибольшее количество рассмотренных в арбитражных Судах споров грузоперевозчиков с клиентами приходится сегодня на автомобильные перевозки. Не претендуя на полноту анализа по всему внушительному объему доступной для изучения судебной практики, следует все же отметить, что при разрешении споров по данному предмету, в абсолютном большинстве случаев, при вынесении судебных решений Суды ссылаются не на нормы Устава автомобильного транспорта, а на диспозицию **п. 1 ст. 796 ГК РФ** «Ответственность перевозчика за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза или багажа». В Постановлении Президиума ВАС РФ от 11.06.2013 года № 18359/12, по делу № А40-13030/12-111-119, было отмечено, что грузоперевозки на коммерческой основе осуществляются **профессиональными перевозчиками**, то есть организациями и частными предпринимателями, осуществляющими предпринимательскую деятельность. В соответствии с позицией Высшего арбитражного суда РФ (далее – ВАС РФ), выраженной в

¹ Принятого Госдумой РФ 19.03.1997 г. Федеральным законом № 60-ФЗ.

данном Постановлении¹, профессиональный перевозчик отвечает за сохранность вверенного ему груза **независимо от вины** (наличие которой презюмируется), и он может быть освобожден от ответственности, только «вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело». Данная формулировка ст. 796 ГК РФ полностью соответствует и п. 5 ст. 34 Устава автомобильного и городского наземного электрического транспорта РФ, на который суды также иногда ссылаются в мотивировочной части судебных решений.

В другом Постановлении Пленума ВАС РФ № 14316/11, указано, что именно подразумевают формулировки п. 1 ст. 796 ГК РФ и п. 5 ст. 34 Устава («Ответственность перевозчика, фрахтовщика»), под «единственным основанием освобождения перевозчика от ответственности за утрату груза». При этом такими основаниями полагают **«наличие препятствий вне разумного контроля обстоятельств... которые было разумно ожидать»** и брать в расчет в качестве препятствий при заключении договора. Причем, даже утрата груза в результате возгорания автомобиля от внешних воздействий (например, по причине наезда другого автомобиля), не относится к обстоятельствам, которых «первозчик не мог предвидеть», и суды относят их «к обычным рискам предпринимательской деятельности». Спустя два года тот же подход был подтвержден ВАС РФ и при разрешении сходного по обстоятельствам дела (Определением от 20.03.2014 года № ВАС-2850/14).

Судебная практика в связи с грузовыми перевозками воздушным транспортом, является гораздо менее объемной, что объясняется существенно меньшим распространением таких перевозок, а также, существенно меньшим количеством аварий и катастроф, происходящих при авиаперевозках. Но и подходы к разрешению данного вида дел несколько иные, что объясняется, по нашему мнению, совершенно недоступной для понимания диспозицией **п. 3 ст. 118 Воздушного кодекса РФ** («Ответственность перевозчика за утрату, недостачу или повреждение (порчу) багажа, груза, а также вещей, находящихся при пассажире»). Действительно, крайне затруднительно понять смысл и значение для правоприменения следующей грамматической конструкции: *«Первозчик несет ответственность за утрату, недостачу или повреждение (порчу)... груза, если не докажет, что они не явились результатом совершенных умышленно действий (бездействия) перевозчика...»*. Как справедливо отмечают авторы одного из Комментариев к Воздушному кодексу РФ, сформулированное в ст. 118 ВК РФ правило не может вызывать ничего, кроме недоумения².

Не исключено, что именно по этой причине, разрешение споров в связи с перевозками воздушным транспортом также происходит главным образом на основе диспозиции **п. 1 ст. 796 ГК РФ**, в соответствии с которой, **вина пере-**

¹ Которая подтверждена также в Постановлении Президиума ВАС РФ от 20.10.2010 г. № 3585/10 по делу № А40-59532/07-32-46 и Постановлении Президиума ВАС РФ от 20.03.2012 г. № 14316/11 по делу № А50-21608/2010.

² Иванова О.М., Симонов А.М. Комментарий к Воздушному кодексу РФ, 2004 // СПС «КонсультантПлюс».

возчика в утрате или недостатке груза **презюмируется**. При этом, суды, хотя и ссылаются иногда в мотивировочной части судебных решений на ст. 118 ВК РФ, однако практически никогда не используют в качестве их обоснования грамматических конструкций п. 3 данной статьи, касающихся сложных аспектов возможной вины перевозчика. Это подтверждается содержанием Постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 28.04.2004 г. по делу № А-19-13265/01-12-17-Ф02-1454/04-С2, Постановления ФАС Западно-сибирского округа от 7.07.2014 года по делу № А45-15481/2013, Постановления ФАС Дальневосточного округа от 26.01.2016 года № Ф03-4825/2015 по делу № А59-3274/2014.

На основе проведенного исследования некоторых особенностей правоприменительной практики Арбитражных судов по разрешению споров в случаях утраты, недостачи или повреждения транспортируемых грузов, следует, наверное, обратить внимание на некоторые спорные, по нашему мнению, моменты.

При полном уважении к правовой позиции Президиума ВАС РФ, в соответствии с которой, Судам, при разрешении судебных споров, следует исходить из **презюпции вины** профессиональных перевозчиков, следующей из содержания п. 1 ст. 796 ГК РФ, такой подход, как представляется, предельно упрощенно трактует сущность института вины перевозчиков в случае утраты или повреждения ими груза на любом виде транспорта (в том числе, и воздушного). Притом, что в отдельных случаях, при использовании различных видов транспорта, как это уже отмечалось ранее, юридическое значение имеют такие правовые институты, непосредственно связанные с виной или упречностью поведения перевозчиков, как **грубая неосторожность, случай и ошибка**. Кроме того, большее значение при правоприменении, должны иметь, по нашему мнению, не диспозиции главы 40 ГК РФ «Перевозка», а нормы специального законодательства, в том числе, транспортных Кодексов и Уставов.

Следует также отметить, что результате сложившихся в арбитражной практике подходов, при рассмотрении споров грузоотправителей и перевозчиков, такая статья главы 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда», как **ст. 1079 ГК РФ «Ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность»**, практически не применяется, хотя именно использование транспортных средств относится к одному из основных видов деятельности, создающей повышенную опасность. Справедливости ради следует отметить, что и нормы, устанавливающие ответственность перевозчиков за принятый груз, изложенные в транспортных Кодексах и Уставах, также представляются не вполне сбалансированными. Например, ни в одном из этих документов вообще не содержится упоминания о таком правовом институте, как «источник повышенной опасности».

Прямое отношение к установлению возможной вины перевозчиков имеет и **ст. 1095 ГК РФ «Основания возмещения вреда, причиненного вследствие недостатков товара, работы или услуги»**, на нормы которой Арбитражные суды также практически не ссылаются.

Как представляется, для преодоления неоднозначности в сложившихся подходах при установлении правовых оснований и пределов ответственности грузоперевозчиков, использующих различные виды транспорта, есть необходимость внести в нормы ГК РФ, транспортных Кодексов и Уставов ряд изменений и дополнений, на основе которых может быть обеспечена большая **сбалансированность подходов** при правоприменении. Кроме того, в условиях, когда количество используемых транспортных средств постоянно растет и при непрерывном росте объемов перевозимых грузов, следовало бы, наверное, принять постановление Верховного Суда РФ для установления единства (единообразия) правоприменения. Следует также учитывать и то, что нормы ГК РФ и транспортных Кодексов и Уставов используются и при установлении ответственности перевозчиков при международном транспортном сообщении. Поэтому сбалансированность и определенность норм российского законодательства имеет большое значение и в связи с осуществлением международных пассажирских и грузовых перевозок с использованием различных видов транспортных средств.

В отношении использования воздушных судов гражданской авиации, следует с сожалением отметить, что при организации авиаперевозок российское законодательство до сих пор не использует в полной мере и общепринятые международные правила, в большей степени обеспечивающие права пассажиров и грузоотправителей. В частности, российское законодательство по-прежнему в большей степени ориентировано на положения Варшавской конвенции 1929 года, притом, что уже есть **новые Правила**, установленные Монреальской конвенцией¹. В результате перехода на эти Правила в большинстве стран мира (в 103 государствах) сегодня более эффективно обеспечена защита прав и интересов пассажиров и грузоотправителей. Однако Россия продолжает руководствоваться нормами и принципами устарелой Варшавской конвенции², и это, кроме всего прочего, наносит вред репутации российских авиаперевозчиков на мировом рынке, снижая их конкурентоспособность. Притом, что Варшавская конвенция по всем статьям проигрывает положениям Монреальской конвенции, благодаря которой весь большинство стран мира перешли на электронные авиационные билеты, и продолжают освоение современных информационных технологий, позволяющих оптимизировать процедуры организации авиаперевозок для авиакомпаний, а также создавать большие удобства для пассажиров.

Главной целью Монреальской конвенции является более полное обеспечение защиты прав и интересов пассажиров в международных авиационных перевозках. Это достигается за счет повышения ответственности перевозчика и размеров компенсаций за вред, причиненный в случае смерти или вреда здоровью пассажира, имевший место «на борту воздушного судна или во время лю-

¹ Конвенция для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреаль, 28.05.1999 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

² Варшавская конвенция «Для унификации некоторых правил, касающихся международных воздушных перевозок» (Варшава, 12.10.1929 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

бых операций при посадке или высадке»¹. В пересчете на рубли компенсация за причинение смерти или вреда здоровью пассажира, составляет по Монреальской конвенции до 4,5 миллиона рублей. Кроме того, при утрате зарегистрированного багажа пассажиру предусмотрена компенсация в размере 38 тысяч рублей, а стоимость одного килограмма утраченного груза оценивается в 436 рублей. В случае происшедшей задержки пассажира в ходе авиарейса, задержки багажа или доставляемого груза предусмотрена компенсация до 160 тысяч рублей.

Однако до настоящего времени положения Монреальской конвенции на внутренние рейсы российской гражданской авиации не распространяются, во всяком случае, это следует из содержания действующих статей 118–119 Воздушного кодекса РФ (в редакции поправок, внесенных 29.07.2017 года, Федеральным законом № 228-ФЗ). Поэтому в случае причинения вреда перечисленных выше видов, в соответствии с Варшавской конвенцией размеры компенсации будут по-прежнему в 3–4 раза ниже, чем могли бы быть на основе Монреальской конвенции (притом, что за задержку пассажира, его багажа или груза, положениями Варшавской конвенции, никаких компенсаций вообще не предусмотрено).

Следует отметить, что ситуация с принятием Российской Федерацией Монреальской Конвенции сложилась несколько противоречивая. Весной 2017 года в правовой системе России произошло долгожданное и очень важное событие: принят Федеральный закон от 03.04.2017 года № 52-ФЗ «О присоединении РФ к Конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок» (Монреальская конвенция 1999 года). Однако, по мнению Н.Н. Остроумова², в Воздушный кодекс РФ (ВК РФ) до настоящего времени так и не были внесены необходимые поправки. При этом, хотя ВК РФ и содержит отсылы к международным договорам, но по существу пестрит ошибками и противоречиями в регулировании, прежде всего, касающихся внутренних воздушных перевозок и авиационных работ, а также, страхования ответственности воздушных перевозчиков. Пересмотр соответствующих положений ВК РФ потребует времени и привлечения к работе над проектом цивилистов, специалистов в области международного частного воздушного права. При этом представленный в Правительство России Минтрансом РФ проект изменений в воздушное законодательство, не только не решает эту проблему, но и усугубляет ее.

Необходимо также внести поправки дополнения в действующие Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей³, которые вообще не содержат сегодня норм об ответственности перевозчика, и о порядке предъявления требований к нему, что, собственно и составляет основное требование Монреальской конвенции (и Варшавской в том числе).

¹ По тексту главы «3», пункта 1 статьи 17 Монреальской конвенции.

² Остроумов Н.Н. Монреальская конвенция о международных воздушных перевозках как составная часть правовой системы России // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 108–118.

³ Утвержденных приказом Минтранса РФ от 28.06.2007 г. № 82.

В аспектах защиты прав пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей и иных участников договорных отношений при организации воздушных перевозок, представляют интерес незадействованные пока что возможности использования еще одного института гражданского права, именуемого **договором присоединения**. Как отмечается в одном из наиболее авторитетных исследований договорного права, новелла российского гражданского права о договоре присоединения, реализованная в **ст. 428** Общей части Гражданского кодекса РФ (ГК РФ), должна быть отнесена к числу «важных»¹.

По тексту п. 2 ст. 428 ГК РФ «Договор присоединения», такие договоры признаются договорами особого вида. Однако, несмотря на достаточно широкое использование договоров присоединения в сфере гражданского права, законом не определено, какие именно договоры должны заключаться посредством присоединения. По этой причине, как отмечает Д.В. Мечетин², к договорам присоединения, наверное, может быть отнесен любой договор, заключение которого происходит без обсуждения сторонами его условий. Из содержания п. 1 ст. 428 ГК РФ можно сделать вывод, что договор присоединения обладает двумя достаточно очевидными признаками: 1) его условия определяются одной из сторон в формулярах или стандартных формах; 2) эти условия могут быть приняты другой стороной путем присоединения ее к предлагаемому договору в полном объеме, либо полностью ею отвергнуты. Кроме ст. 428 ГК РФ, определяющей правовой режим договоров данного вида, в Кодексе есть еще 3–4 упоминания о договорах присоединения (в статьях 400, 493, 1286, 1286.1 ГК РФ). Нормы перечисленных статей, однако, практически не содержат каких-либо дополнительных признаков этих договоров.

В нормах ГК РФ и в иных нормативных актах, нет указаний на форму договора присоединения, однако некоторые цивилисты³, высказывают точку зрения, что договоры присоединения должны заключаться в письменной форме. Несомненно, наличие письменного договора могло бы увеличить возможности присоединившейся стороны на оспаривание условий договоров присоединения в Суде. Однако в подавляющем большинстве случаев на обязательность письменной формы нет указаний в законе⁴. Что касается договоров присоединения, заключаемых в сфере использования транспортных средств, то в ГК РФ, а также, в транспортных Кодексах и Уставах, практически нет норм, обязывающих заключать договоры перевозки в письменной форме⁵. По нашему мнению,

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М. : Статут, 2003. С. 258.

² Мечетин Д.В. Договоры присоединения в гражданском праве: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. С. 2.

³ Например, Закиров Р.Ю. Публичный договор и договор присоединения в проекте ГК РФ // Юрист. 2013. № 8. С. 24.

⁴ За исключением нескольких десятков видов поименованных гражданско-правовых договоров, в отношении которых в ГК РФ указано на обязательность заключения их в письменной форме.

⁵ Исключением является договор морской перевозки груза, который, в соответствии с ст. 117 Кодекса торгового мореплавания РФ, должен быть заключен в письменной форме.

именно поэтому правоотношения между перевозчиками и пассажирами носят зачастую, не вполне определенный характер.

Действительно, из содержания п. 1 ст. 420 ГК РФ «Понятие договора» следует, что договор представляет собой «соглашение двух или нескольких лиц...». Но по сложившейся практике отношений между перевозчиком и пассажиром или грузоотправителем, каких-то обсуждений условий заключаемого договора не ведется, в предположении, что клиент уже знает (или должен знать) об условиях заключаемого договора перевозки. При этом договор считается заключенным после получения пассажиром билета (для грузоотправителя – получением транспортной накладной), которые удостоверяют заключение договора перевозки.

Существенное значение для отнесения договоров к договорам присоединения, является и установление такого понятия, как «**слабая сторона договора**». В гражданском законодательстве возможность экономического неравенства участников договорных отношений, признается лишь косвенно, хотя эти участники вправе рассчитывать на повышенную правовую защиту своих интересов. Возможность неравенства сторон в явной форме допускается только на основе специальных законодательных актов, направленных на устранение существующего неравенства участников гражданского оборота. К таковым, вне всякого сомнения, относится Федеральный закон от 07.02.1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Следует отметить, что такая категория, как «слабая сторона договора» неоднократно была предметом исследования и в Конституционном Суде РФ. Так, например, в Постановлении № 29-П Конституционный суд отметил, что в договоре воздушной перевозки, гражданин должен считаться слабой стороной¹. Кроме того, сходство подходов в определении признаков слабой стороны договора обнаруживается и в практике, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. Так, в Определении от 10.05.2011 года № 5-В11-46, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что законодателем в целях защиты прав потребителей, в частности, граждан-вкладчиков, как экономически слабой стороны в договоре, введены дополнительные механизмы правовой защиты. Президиум ВАС РФ в своем Постановлении от 07.02.2012 года № 13135/11 по делу № А40-100067/09-157-756 квалифицировал, как слабую сторону, лизингополучателя – частного предпринимателя. При этом Президиум ВАС РФ указал, что сильной стороной является **профессиональный участник рынка**, слабой же – непрофессионал.

В цивилистической науке также есть ряд исследований, посвященных рассматриваемой проблеме. Так, Д.В. Славецкий² отмечает, что «**признаками слабой стороны договора являются:** 1) повышенная заинтересованность од-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса РФ в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр».

² Славецкий Д.В. Принцип защиты слабой стороны гражданско-правового договора : дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 5.

ного из субъектов договора в заключении договора, по сравнению с его контрагентом; 2) отсутствие достаточной информации относительно предмета деятельности контрагента по договору, предлагаемых товаров и услуг; 3) отсутствие достаточной информации относительно установленных прав, обязанностей и ответственности субъектов договорных отношений; 4) необдуманность решения о заключении договора, принятого в условиях, очевидно способствующих принятию необдуманного решения и позволяющих утверждать об отсутствии соответствия воли субъекта, принявшего решения, его волеизъявлению».

Основываясь на анализе мнений по данной проблематике, А.О. Малофеев¹ высказывает точку зрения, что для признания «слабости» одной из сторон договора, экономического критерия недостаточно, так как неравенство в договорном отношении может быть вызвано и физическими ограничениями субъектов. Поэтому под **слабой стороной договора**, наверное, следует понимать лицо, которое в силу ограниченных экономических или физических возможностей обладает меньшим по сравнению с другой стороной договора потенциалом при осуществлении гражданских прав, вследствие чего испытывает существенное влияние на свое экономически значимое поведение со стороны контрагента.

При отсутствии письменной формы договора, нет должной ясности и с таким понятием, как **условия договора**. Как это уже было отмечено ранее, из п. 1 ст. 428 ГК РФ следует, что условия договора присоединения определяются на основе «формуляров или иных стандартных форм». На этот счет, некоторые исследователи высказываются, что в российском законодательстве и юридической практике, эти термины определены недостаточно конкретно². Сегодня, в соответствии с п. 4 ст. 426 ГК РФ «Публичный договор», **правила и типовые договоры** могут создаваться на основе норм Федеральных законов, Постановлений Правительства РФ и иных нормативно-правовых актов, издаваемых различными организациями и ведомствами. Так, например, применительно к воздушному транспорту, условия перевозок пассажиров и грузов, содержатся в Воздушном кодексе РФ, Правилах перевозчика, Условиях применения тарифов³. Но в целом, по мнению А.И. Савельева, **стандартная форма договора**, это, видимо, оценочное понятие (неопределенного содержания)⁴. К тому же, в соответствии с п. 4 приказа Минтранса РФ № 82, «правила Перевозчика могут быть изменены им без уведомления пассажиров, грузоотправителей и грузополучателей».

¹ Малофеев А.О. О средствах правовой защиты слабой стороны договора // Законодательство. 2016. № 5. С. 16–20.

² Напр.: Ключков А.А. Стандартные (общие) условия договоров в коммерческом обороте: правовое регулирование в России и в зарубежных странах : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 157 ; Савельев А.И. Договор присоединения в российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2010. № 5. С. 52.

³ В соответствии с частью 1-й Приказа Минтранса РФ от 28.06.2007 г. № 82 «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей».

⁴ Савельев А.И. Договор присоединения в российском гражданском праве // Вестник гражданского права. 2010. № 5. С. 49.

Тем не менее все же принято считать, что оспорить условия договоров присоединения можно. Как отмечают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский¹, возможно оспаривание любых условий договора присоединения, кроме **предмета** договора. Причем даже такое важное условие, как цена договора, может быть изменено решением Федеральной антимонопольной службы РФ или судом.

Однако, по нашему мнению, оспорить сегодня условия договоров перевозки, заключаемых Перевозчиком с пассажирами или грузоотправителями (независимо от того, признаются они договорами присоединения, или нет), практически невозможно. Ведь условия договоров, которые подразумеваются в устном договоре перевозки, формируются на основе нескольких нормативных правовых актов² различного уровня. При этом что абсолютное большинство приказов и распоряжений Министерства транспорта РФ и других органов исполнительной власти проходит сегодня регистрацию в Минюсте РФ. В еще более выгодном положении находится сильная сторона, являющаяся **субъектом естественной монополии**. Поэтому в случае возникновения споров по условиям договора присоединения (договора перевозки), пассажирам или грузоотправителям необходимо вначале оспорить в суде этот нормативный правовой акт в целом (или в части, касающейся конкретного правоотношения), а уже затем настаивать на расторжении договора или изменении прав и обязанностей сторон договора, условия которого представляются явно обременительными или невыгодными для присоединившейся к договору стороны (в соответствии с п. 2 ст. 428 ГК РФ). Еще более сложна и практически невыполнима процедура оспаривания условий договора перевозки морским транспортом, условия которого изложены исключительно в Кодексе торгового мореплавания РФ, на что прямо указано в ст. 116 и 178 КТМ РФ.

Следует учитывать, что условия осуществления перевозочной деятельности различными видами транспорта, реализуемые на основе договоров перевозки, находятся в определенной зависимости и от наличия или отсутствия **конкуренции** в конкретном сегменте рынка. Это следует из действующего до настоящего времени Постановления ФАС Московского округа от 07.10.2008 года № КА-А40/8304-08 по делу № А40-68058/07-94-491. В резолютивной части данного Постановления ФАС МО указано, что договоры присоединения могут быть заключены только при наличии **конкурентной среды**. Нет сомнений, что это обстоятельство также может оказывать существенное влияние на квалификацию договоров перевозки и ценообразование в сфере услуг транспортной инфраструктуры.

Таким образом, на основе довольно поверхностного анализа норм ГК РФ, транспортных Уставов и Кодексов, становятся более понятными причины и факторы, препятствующие использованию ст. 428 ГК РФ для защиты интересов

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1997. С. 254.

² Например, Приказ Минтранса РФ от 25.09.2008 г. № 155 «Правила формирования и применения тарифов на регулирование воздушных перевозок пассажиров и багажа, взимания сборов в области гражданской авиации».

пассажиров и грузоотправителей в различных ситуациях. Как отмечает Ю.М. Мамченко¹, при существующей неопределенности с правовым режимом договора присоединения, большинство судов ограничиваются сегодня тем, что находят различные причины не признавать конкретный договор, договором присоединения, и не применять для разрешения дел нормы ст. 428 ГК РФ. Поэтому, несмотря на то, что институт договора присоединения существует в нашем гражданском праве уже более 20 лет, судебная практика его применения, так до сих пор и не сложилась.

Не так давно в несколько статей Общей части Гражданского кодекса РФ были внесены ряд дополнений и изменений², в том числе, и в пп. 2–3 ст. 428 ГК РФ «Договор присоединения». Можно предположить, что внесенные в ст. 428 ГК РФ новации были приняты с учетом серьезной критики ученых-цивилистов, которой подвергалось содержание данной статьи в последние 15–20 лет. Кроме того, невозможно отрицать значение и такого важного обстоятельства, как практически полное отсутствие использования ст. 428 ГК РФ в правоприменительной практике.

В то же время ожидать каких-то значимых изменений в отношениях между сторонами договоров присоединения, наверное, пока нет оснований. Во всяком случае, немногочисленные авторы, высказываются в отношении новой редакции ст. 428 ГК РФ, достаточно осторожно. Так, А. Пьянкова отмечает³, что для нормализации практики разрешения споров при использовании договоров присоединения, потребуется еще немало времени «для перестройки сознания правоприменителей». Кроме того, в дополнение к внесенным в ст. 428 ГК РФ изменениям и дополнениям, следовало бы, по ее мнению, добавить и определить такое понятие, как «несправедливые условия договоров».

Что касается договоров присоединения, заключаемых в сфере использования транспорта, то, скорее всего, внесенные в ст. 428 ГК РФ изменения и дополнения, едва ли смогут существенно повлиять на отношения между перевозчиками и их контрагентами. По нашему мнению, для того чтобы у пассажиров и грузоотправителей появились реальные шансы защитить свои права, необходимо, во-первых, установить в законе (в Воздушном кодексе РФ) обязанность заключения **письменных договоров перевозки** (естественно, в пределах возможного, хотя бы в отношении водного и воздушного транспорта). Во-вторых, следует указать на необходимость внесения дополнительных изменений в п. 2 ст. 428 ГК РФ. В конце первого абзаца п. 2, после слов «... исходя из своих разумно понимаемых интересов», должна быть поставлена точка, а продолжение предложения – исключено из текста. Необходимость такой правки ст. 428 ГК РФ, как представляется, связана с тем, что при споре в суде по условиям договора присоединения (притом, что договор перевозки является устным), слабой

¹ Мамченко Ю.М. О необходимости переосмысления цели института договора присоединения // Вестник гражданского права. 2013. № 5. С. 47.

² В соответствии с Федеральным законом от 08.03.2015 года № 42-ФЗ.

³ Пьянкова А. Договор присоединения в новом Гражданском кодексе РФ // ЭЖ-Юрист. 2016. № 14.

стороне практически невозможно доказать отсутствие у нее «возможности участвовать в определении условий договора».

В целом же, следует признать, что на данный момент, вольно или невольно, но законодателем создана фактически непреодолимая системная оборона от претензий российских пассажиров и грузоотправителей, позволяющая перевозчикам диктовать свои условия договоров перевозки.

Заключение

Подводя итоги проведенного исследования, посвященного, главным образом, вопросам нормативного регулирования деятельности воздушного транспорта гражданской авиации и авиапредприятий различных видов, необходимо остановиться на некоторых достаточно очевидных пробелах и противоречиях правового регулирования. Прежде всего следует обратить внимание на общие вопросы транспортной стратегии, сформулированные в документах Правительства, Министерства транспорта и Федеральной антимонопольной службы РФ, то есть, тех государственных институтов, от деятельности которых в основном и зависит дальнейшее развитие сферы авиационных перевозок.

К сожалению, вопросы транспортной стратегии изложены в документах преимущественно в абстрактном виде, а в тех случаях, когда в них все же определены конкретные размеры финансирования намеченных мероприятий, нет никаких гарантий, что эта сумма не может быть скорректирована в сторону уменьшения, в любой момент и под любым предлогом. В то же время следует учитывать, что развитие транспортной отрасли в условиях, когда большинство предприятий относится к негосударственному сектору, предполагает рентабельность транспортных организаций и их финансовую самостоятельность. От государственных и муниципальных органов в этих условиях требуется установление четких правил и обеспечение защиты прав собственности хозяйствующих субъектов. Большое значение при этом имеет и деятельность законодателей и нормотворцев, так как становление и развитие транспортных организаций в условиях рыночной экономики должно проходить в жестких рамках правовой регламентации, обеспеченной нормами Гражданского, Административного и Уголовного кодекса РФ, а также, транспортных Кодексов и Уставов.

При этом государство должно четко заявлять и последовательно реализовывать свои стратегические цели, тем более что эти цели определены в соответствующих документах. В положениях транспортных Стратегий в отношении воздушного транспорта гражданской авиации поставлены следующие основные задачи:

- повышение качества обучения и развитие структуры учебных заведений гражданской авиации;
- дальнейшее развитие и совершенствование системы правового регулирования, деятельности предприятий воздушного транспорта;
- повышение инвестиционной привлекательности авиапредприятий, как финансовой основы развития высокорентабельных и современных авиапредприятий;
- определение перечня стратегических авиакомпаний;
- создание на территории России сети опорных аэропортов;
- развитие конкурентных отношений между авиаперевозчиками и среди авиапредприятий, обеспечивающими воздушные перевозки.

Повышение качества профессиональной подготовки авиационного персонала, как представляется, относится к наиболее сложной задаче, так как вложе-

ние средств в развитие и оснащение учебных заведений, для подготовки пилотов, диспетчеров, инженеров, техников и специалистов иных авиационных профессий, требует значительных капиталовложений. В то же время от этих инвестиций нельзя ожидать быстрого результата. Однако, в соответствии пунктом 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации, государство гарантирует бесплатность среднего профессионального образования. Как представляется, эта норма предполагает, в том числе, оснащение летных и авиационно-технических училищ современной авиационной техникой, необходимой для обеспечения учебного процесса, на уровне требований международных стандартов и Федеральных авиационных правил. Сегодня сложилось такое положение дел, что устаревшая учебная база образовательных учреждений является основным фактором, сдерживающим развитие учебных заведений воздушного транспорта до уровня, определенного рекомендациями ИКАО и российским воздушным законодательством.

Что касается развития и совершенствования нормативной базы, регулирующей деятельность авиапредприятий гражданской авиации, то оно могло бы быть начато с анализа действующих норм транспортного законодательства, и в первую очередь с пересмотра некоторых положений Воздушного кодекса РФ и имеющихся федеральных законов, регулирующих отношения в сфере деятельности различных видов авиапредприятий. Следует также продолжить нормотворчество по разработке новых федеральных авиационных правил, недостаток количества которых отмечают специалисты в сфере воздушного права.

Повышение инвестиционной привлекательности авиакомпаний и аэропортов представляется достаточно трудной задачей, так как эта привлекательность непосредственно связана с дальнейшими перспективами развития авиационной деятельности, причем, не только для авиамаршрутов по территории России, но и применительно к международному авиасообщению, где неизбежна конкуренция с иностранными авиакомпаниями. В этих условиях привлечение инвестиционного капитала зависит от возможностей наших авиаперевозчиков обеспечить меньшую или хотя бы сопоставимую с потенциальными конкурентами себестоимость пассажиро- и тоннокилометра. При этом соответственно должны быть гарантированы надлежащий уровень безопасности полетов, удобства пассажиров и логистические возможности транспортной инфраструктуры по своевременной и быстрой обработке грузов. Решение этих задач, безусловно, потребует переоснащения аэровокзалов и грузовых терминалов современной техникой и оборудованием, без которых невозможен переход на использование передовых технологий по обслуживанию пассажиров, а также по обработке грузов, багажа и почты.

Представляется необходимым внесение на нормативном уровне большей определенности со статусом и составом стратегических авиакомпаний. К сожалению, статус стратегической авиакомпании не определен сегодня на законодательном уровне, а также, и признаки, на основе которых авиакомпания может быть признана стратегической. Во всяком случае в ст. 190, единственного Фе-

дерального закона № 127-ФЗ¹, в котором дано определение сущности стратегического предприятия, их нет. На сегодняшний день, к стратегической, согласно Указу Президента РФ от 04.06.2004 года № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и акционерных обществ», отнесена только одна российская авиакомпания, ОАО «Аэрофлот-Российские авиалинии», которая является крупнейшей среди нескольких сотен российских авиакомпаний. Более 50% акций этой авиакомпании, находятся в собственности Российской Федерации. Однако можно назвать, как минимум, еще одну авиакомпанию, которая должна быть отнесена к стратегическим авиапредприятиям. Эта авиакомпания «Волга-Днепр», эксплуатирующая 11 самолетов типа АН-124, обладающих уникальными возможностями по транспортировке крупногабаритных грузов, в том числе, военного назначения. По нашему мнению, если исходить из содержания ст. 190 Закона № 127-ФЗ, именно авиакомпания «Волга-Днепр» в большей степени имеет «стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, организации его оборонно-промышленного комплекса». Следует также признать правоту П.А. Маркова, который отмечает², что включение предприятия в Перечень стратегических организаций дает ей, на основе буквы закона, лишь возможность воспользоваться специальным режимом решения вопросов несостоятельности (банкротства). Другие задачи и преференции, в нормативных документах не прописаны, они только подразумеваются.

Создание на территории России сети опорных аэропортов предполагает, по нашему мнению, выбор из сотен действующих российских аэропортов нескольких десятков, которые могли бы обеспечивать оптимальное движение летательных аппаратов не только гражданской авиации, но и авиации государственной, в случаях, когда это необходимо для решения задач, связанных с обеспечением обороноспособности и безопасности государства. Основой для формирования такого рода аэропортовой сети должно стать опережающее развитие семи окружных аэропортов-хабов. Целью создания данной структуры является формирование единого авиатранспортного пространства, причем, на всем пространстве Российской Федерации, в пределах ее сухопутных и морских границ. При этом не имеет значения, относится аэропорт к государственной или частной форме собственности. Основными критериями включения аэропорта в опорную сеть является его местоположение, количество и размеры взлетно-посадочных полос, пропускная способность грузовых терминалов и пассажирского аэровокзала, а также, современное оборудование и авиаперсонал, позволяющие обеспечить эффективное и безопасное управление воздушным движением. К сожалению, несмотря на прошедшие 10–12 лет после определения масштабных задач в транспортных Стратегиях, нет оснований считать формирование этой опорной сети аэропортов завершенным.

¹ О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Марков П.А. Понятие, признаки и правовое регулирование банкротства стратегических организаций // Право и экономика. 2006. № 12. С. 17.

Как представляется, в сфере аэропортовой деятельности в настоящее время просматриваются совершенно явные признаки застоя или даже стагнации, связанные главным образом, с повышенной сложностью этого вида деятельности и имеющимися недостатками правового регулирования такого рода инфраструктурных авиапредприятий. Кроме того, серьезным фактором нестабильности является отсутствие определенности промышленной политики государства в данном сегменте транспортной инфраструктуры. А также, отсутствие давно ожидаемого Федерального закона «Об аэропортовой деятельности в РФ», проекты которого отклонялись Государственной Думой РФ в последние 20 лет, не менее шести раз¹. Очевидно, что отсутствие данного закона существенно сдерживает приток частных инвестиций в аэропортовую деятельность, а государство инвестирует в аэропорты не слишком охотно (за исключением аэропортов Московского аэроузла).

Как это уже было отмечено ранее, серьезную проблему в сфере авиаперевозочной деятельности представляет недостаточно развитая конкуренция. В Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования, справедливо отмечено, что именно состояние конкуренции в российской экономике является наиболее точным индикатором успешности рыночных преобразований, свободы экономической деятельности и равенства предприятий всех форм собственности. Однако в документах нашего антимонопольного органа (ФАС РФ), который по факту является не только основным регулятором, но и главным инициатором внесения значимых изменений в законодательство, регулирующие конкурентные отношения, не дается ответов на целый ряд вопросов, связанных с перспективами развития конкуренции между авиапредприятиями воздушного транспорта. В настоящее время эти перспективы остаются неопределенными, так как на законодательном уровне не решены целый ряд важных проблем, связанных с возможностями развития конкуренции между авиаперевозчиками, и между авиапредприятиями авиационной инфраструктуры.

По нашему мнению, серьезную проблему представляет отсутствие в Федеральных законах № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и № 147-ФЗ «О естественных монополиях», необходимого правового инструментария, на основе которого можно эффективно регулировать и стимулировать развитие конкурентных отношений в сфере гражданской авиации. При этом в первую очередь следует отметить недостаточную определенность в законодательстве, применительно к деятельности авиапредприятий гражданской авиации. Кроме того, в законодательстве не раскрыта сущность таких понятий, как естественная монополия, субъект естественной монополии, географические и продуктовые границы деятельности хозяйствующего субъекта (и в том числе субъекта естественной монополии), дискриминационные условия, недобросовестная конкуренция, монопольно высокая цена, монопольно низкая цена.

Как это уже отмечалось ранее, на основе действующей нормативной базы до сих пор не решена задача обеспечения возможности недискриминационного

¹ В очередной раз проект закона был отклонен законодателями 19 ноября 2014 г. постановлением Госдумы РФ № 5472-6ГД.

проникновения (доступа) иных хозяйствующих субъектов в сферы хозяйственной деятельности различных видов естественных монополий, в том числе, и в соответствующие области деятельности авиапредприятий воздушного транспорта гражданской авиации. Нет должной ясности и с критериями заменимости товаров, работ и услуг, как важнейшей характеристики отношений, на основе которых устанавливается наличие или отсутствие естественно-монопольной среды и оснований включения авиапредприятий в Реестры субъектов естественных монополий. Следует понимать, что ни в одной стране мира на сегодняшний день не созданы идеальные конкурентные отношения хотя бы для одной, отдельно взятой отрасли экономики. Однако основные институты и субинституты конкурентного права в этих странах, достаточно развиты и оказывают позитивное влияние на тарифо- и ценообразование, способствуют повышению качества производимых товаров, работ и услуг.

К сожалению, наша нормативная база не может считаться завершенной и действующие нормы конкурентного права пока не обеспечивают эффективность правовых механизмов, препятствующих возникновению монопольных структур и картельных соглашений. Имеющие место пробелы и противоречия антимонопольного регулирования, создают серьезные затруднения и для формирования единообразия правоприменительной практики, и прежде всего, судебной.

По нашему мнению, в сфере деятельности авиационного транспорта пока еще не созданы реальные стимулы для создания и дальнейшего развития конкурентных отношений, а действующие законодательные и подзаконные нормативные акты недостаточно учитывают специфику отношений в такой сложной сфере услуг, как воздушные коммерческие перевозки и авиационные работы. По этой причине многие негативные процессы, происходящие в авиатранспортной отрасли, так, например, рост количества субъектов естественных монополий в Реестрах ФАС РФ, происходят практически бесконтрольно и непредсказуемо.

Кроме того, происходящие в сфере деятельности авиапредприятий изменения, чаще всего способствуют не развитию, а скорее ограничению конкуренции, но антимонопольное законодательство не всегда обеспечивает создание для этих процессов нормативных запретов. Так, например, в последние 2–3 года более 60 аэропортов и несколько авиакомпаний были преобразованы в федеральные казенные предприятия, и эти изменения статуса, хотя и представляются оправданными, но объективно не способствуют сохранению равенства хозяйствующих субъектов в сфере деятельности воздушного транспорта. Также не способствует развитию конкурентных отношений и формирование холдинговых структур, создание которых происходит на основе крупных аэропортов и авиакомпаний. Как показывает мировая практика авиaperевозочной деятельности, холдинговые компании объективно заинтересованы в усилении контроля над своими сегментами рынка, но не в развитии конкуренции. Не способствует рыночному равенству различных видов авиапредприятий и сложившаяся система дотаций и субвенций для обеспечения большей доступности воздушных

перевозок для некоторых категорий населения. Представляется, что наличие этих факторов и условий создает серьезные препятствия для развития конкурентной среды в области воздушного транспорта и требует соответствующего реагирования со стороны законодательных органов.

Тем не менее опыт развития экономики абсолютного большинства стран, имеющих сложившуюся и хорошо развитую практику антимонопольного регулирования, как одного из мощных стимулов экономического роста, должен быть использован для развития и совершенствования конкуренции в сфере различных отраслей транспорта, в том числе и в сфере деятельности авиапредприятий гражданской авиации.

Научное издание

Трофимов Сергей Валерьевич

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ВОЗДУШНЫХ СУДОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ**

Издается в авторской редакции

ИД № 06318 от 26.11.01.

Подписано в печать 04.04.18. Формат 60×90 1/16. Бумага офсетная. Печать трафаретная. Усл. печ. л. 13,1. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Байкальского государственного университета.

664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11.

Отпечатано в ИПО БГУ.