

О.В. КИРИЧЕНКО, Л.П. КИРИЧЕНКО



ВОЗДУШНОЕ ПРАВО

Учебно-методическое пособие

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Оксана Кириченко

Воздушное право

«Юстицинформ»

2019

УДК 347.82
ББК 67.4

Кириченко О. В.

Воздушное право / О. В. Кириченко — «Юстицинформ», 2019

ISBN 978-5-7205-1532-4

Учебно-методическое пособие содержит курс лекций, а также комплекс методических рекомендаций по изучению дисциплины «Воздушное право», позволяющий изучить основные институты воздушного права, основы правового регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации, деятельность гражданской авиации, обеспечение безопасности полетов воздушных судов и авиационной безопасности, юридическую ответственность за правонарушения на воздушном транспорте. Включает тестовые задания, список литературы для самостоятельного изучения дисциплины. В Приложении в сжатой и структурированной форме изложены основы дисциплины «Воздушное право». Предназначено для студентов, курсантов, аспирантов, преподавателей вузов, а также всех, кто интересуется воздушным правом.

УДК 347.82

ББК 67.4

ISBN 978-5-7205-1532-4

© Кириченко О. В., 2019
© Юстицинформ, 2019

Содержание

Список сокращений	6
Введение	8
Тема 1	9
1.1. Предмет и система воздушного права	10
1.2. Источники воздушного права	12
1.3. Нормы воздушного права и их реализация	16
1.4. Воздушное законодательство: система и структура	18
Тема 2	24
2.1. Рекомендации Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по созданию системы государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации	25
2.2. Основные этапы эволюции системы государственного регулирования в области гражданской авиации	27
2.3. Субъекты системы государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации Российской Федерации	29
2.4. Государственный надзор в области гражданской авиации в Российской Федерации	36
Конец ознакомительного фрагмента.	38

О.В. Кириченко

Воздушное право

© ООО «Юстицинформ», 2019

Список сокращений

АБ авиационная безопасность
АНВ акт незаконного вмешательства
АОН авиация общего назначения
АП авиационное происшествие
АТ авиационная техника
БАС беспилотная авиационная система
БПЛА беспилотный летательный аппарат
ВК РФ Воздушный кодекс Российской Федерации
ВС воздушное судно
ВПР высота принятия решения
ВТ воздушный транспорт
ГК РФ Гражданский кодекс Российской Федерации
ГосПБП Государственная программа по безопасности полетов
ГСГА Государственная служба гражданской авиации
ДВТ Департамент воздушного транспорта
ЕК Евроконтроль
ЕК ГА Европейская конференция гражданской авиации
ЕС ОрВД Единая система организации воздушного движения
КоАП Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ЛЭ летная эксплуатация
МАК Межгосударственный авиационный комитет
МАО Международные авиационные организации
МВЛ местная воздушная линия
МВП международное воздушное право
МВС международное воздушное сообщение
МГА Министерство гражданской авиации
МРОТ минимальный размер оплаты труда
ООН Организация Объединённых наций
ОрВД организация воздушного движения
ПВП правила визуальных полетов
ППП правила полетов по приборам
РЛЭ руководство по летной эксплуатации
РУБП руководство по управлению безопасностью полетов
САБ служба авиационной безопасности
СЛГ сертификат летной годности
СПЗ специальные права заимствования
СУБП система управления безопасностью полетов
СЭ сертификат эксплуатанта
ТБ транспортная безопасность
ТК РФ Трудовой кодекс Российской Федерации
ТО техническое обслуживание
УВД управление воздушным движением
УК РФ Уголовный кодекс Российской Федерации
УТБ Управление транспортной безопасности
ФАВТ Федеральное агентство воздушного транспорта
ФСНСТ Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

ФАП Федеральные авиационные правила

ФП ИВП Федеральные правила использования воздушного пространства

IATA International Air Transport Association – Международная ассоциация воздушного транспорта

ICAO International Civil Aviation Organization – Международная организация гражданской авиации

NOTAM Notice To Airmen – информация об изменениях в правилах проведения и обеспечения полетов и аэронавигационной информации

PANS Procedures for Air Navigation Services – правила аэронавигационного обслуживания

SARPS Standards and Recommended Practices – Стандарты и Рекомендуемая практика

SUPPS Supplementary Procedures – дополнительные региональные правила

Введение

Развитие гражданской авиации в России, появление новых сфер ее применения вызвало необходимость создания адекватной системы воздушного права с детальной регламентации всех сторон ее деятельности.

Формирование нормативно-правовой базы требует соблюдения общего концептуального соотношения вновь вводимых правовых норм с уже действующим законодательством, с национальной и международной практикой его применения.

Знание особенностей правового регулирования использования воздушного пространства Российской Федерации, деятельности гражданской авиации, а также юридической ответственности за правонарушения на воздушном транспорте позволяет специалистам гражданской авиации успешно решать профессиональные задачи и служит гарантией обеспечения законности и правопорядка в гражданской авиации.

Основой высокого уровня профессионализма, необходимого для осуществления авиационной деятельности в современных условиях, является качественная подготовка специалистов, учитывающая быстроизменяющиеся тенденции развития гражданской авиации. Важно отметить, что преподавание правовых дисциплин является составной частью подготовки специалиста в любой сфере деятельности, в т. ч. и в области гражданской авиации.

Целью изучения дисциплины «Воздушное право» является формирование у обучающихся знаний и современного представления о развитии воздушного права, его основных правовых институтов. У обучающихся необходимо и важно сформировать правомерное поведение, направленное на соблюдение действующего воздушного законодательства, обучить авиационный персонал грамотному применению норм воздушного права, а также правильному толкованию действующего законодательства в данной сфере.

Тема 1

Основы правового обеспечения государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации

Одним из основных способов управления воздушным транспортом является правовое регулирование. Установление правовых норм определяется необходимостью упорядочить данную сферу человеческой деятельности, сделать ее максимально безопасной. Первоочередной задачей государства является определение правового режима воздушного пространства, своего суверенитета над ним, обеспечение безопасности полетов ВС, максимальной надежности авиационной техники, аэродромов, установление требований к лицам авиационного персонала, а с появлением новых сфер применения авиации – урегулирование коммерческой деятельности в области гражданской авиации.

1.1. Предмет и система воздушного права

Воздушное право – совокупность правовых норм, устанавливающих порядок использования воздушного пространства в целях авиации и эксплуатации воздушного транспорта. Воздушное право не является самостоятельной отраслью права, а представляет собой отрасль права, сочетающую в себе нормы нескольких отраслей права, которые регулируют различные по своему видовому содержанию общественные отношения: нормы конституционного права (суверенитет над воздушным пространством), нормы гражданского права (перевозки пассажиров, грузов), нормы административного права (порядок регистрации воздушных судов, аэродромов) и т. д.

Основанием объединения этих правовых норм в рамках воздушного права является специфика работы гражданской авиации, однако область применения авиации столь широка, что охватить все виды возможных правоотношений только с помощью норм воздушного права не представляется возможным. Поэтому воздушное право России тесным образом взаимодействует с другими отраслями единой системы права.

Предмет воздушного права составляют общественные отношения, возникающие при использовании воздушного пространства РФ и деятельности в области авиации. При этом к воздушному праву относятся лишь те общественные отношения, которые непосредственно связаны с деятельностью гражданской авиации.

В частности, воздушным правом регулируются отношения, связанные с выполнением полетов в воздушном пространстве, требования к экипажам и воздушным судам гражданской авиации, к аэродромам и аэропортам и т. д. Не относятся к воздушному праву отношения, возникающие в связи с полетами космических объектов через атмосферу при взлетах и посадках.

Как и любая отрасль права, воздушное право обладает своим методом правового регулирования, т. е. приемами и способами, с помощью которых регулируются отношения, составляющие его предмет. Так как в процесс правового регулирования отношений на воздушном транспорте вовлечены нормы других отраслей права, то и методы регулирования этих отношений заимствуются у других отраслей российского права.

Под системой той или иной отрасли права понимается совокупность отдельных институтов, составляющих содержание данной отрасли. Правовой институт – это законодательно обособленная совокупность правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование определенной группы взаимосвязанных правоотношений.

Воздушное право представляет собой стройную систему правовых институтов, органически связанных друг с другом. Законодательной основой формирования системы воздушного права его основных институтов является Воздушный кодекс (ВК) РФ, в котором система воздушного права представлена следующим образом:

Глава I. Общие положения, определяющие исходные принципы, предмет и сферу применения воздушного законодательства.

Глава II. Государственное регулирование использования воздушного пространства.

Глава III. Государственное регулирование деятельности в области авиации.

Глава IV. Государственный контроль за деятельностью в области авиации.

Глава V. Воздушные суда.

Глава VI. Аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения.

Глава VII. Авиационный персонал.

Глава VIII. Экипаж воздушного судна.

Глава IX. Авиационные предприятия.

Глава X. Полеты воздушных судов.

Глава XI. Международные полеты воздушных судов.

Глава XII. Авиационная безопасность.

Глава XIII. Поиск и спасание.

Глава XIV. Расследование авиационного происшествия или инцидента.

Глава XV. Воздушные перевозки.

Глава XVI. Авиационные работы.

Глава XVII. Ответственность перевозчика, эксплуатанта и грузоотправителя.

Современное российское право весьма сложно по своему содержанию, его система многофункциональна и неоднородна. Формирование науки воздушного права тесным образом связано с историей развития гражданской авиации, и оно подчиняет своему правовому воздействию широкий круг вопросов: функции и полномочия органов государственной власти в области авиации, порядок и условия допуска к использованию воздушного пространства авиационной техники, обеспечение безопасности полетов, деятельность аэродромов и аэропортов, коммерческих авиапредприятий, классификацию воздушных судов, их летную годность и т. д.

1.2. Источники воздушного права

Под источниками права понимаются способы закрепления и выражения правовых норм. Источники права – это внешние формы выражения юридических норм.

Различаются следующие основные источники (формы) права: нормативно-правовой акт, нормативный договор, судебная практика, правовой обычай.

Нормативно-правовой акт

Нормативно-правовой акт – акт, устанавливающий нормы права, вводящий их в действие, изменяющий либо отменяющий их. Нормативно-правовой акт является основным источником современного права, в том числе российского. Нормативно-правовой акт создается в результате правотворческой деятельности компетентных органов государства или всенародным волеизъявлением (референдумом). Среди современных источников права нормативно-правовой акт занимает ведущее место. Он объединяет в себе общеобязательные правила поведения, которые создаются и охраняются государством. В отличие от других источников права, нормативные акты наиболее полно и оперативно отражают изменяющиеся потребности общественного развития, обеспечивают необходимую стабильность и эффективность правового регулирования. К их числу относятся законы и подзаконные акты.

Закон является одним из видов нормативно-правовых актов. Именно законы определяют основания принятия подзаконных нормативных правовых актов, их содержание и предмет регулирования, юридическую силу и виды подзаконных нормативных правовых актов. Закон, таким образом, является фундаментальным юридическим актом, служит базой, основой и ориентиром для правотворческой деятельности органов государственной власти.

Подзаконные нормативные акты многообразны и образуют сложную иерархическую систему. Подзаконный нормативный правовой акт – это разновидность нормативного правового акта, издаваемого полномочным органом на основе и во исполнение закона, в соответствии с законом для его дальнейшей конкретизации и развития. Юридическая сила подзаконных актов, сфера их действия (по территории, по лицам, по предмету) зависят от государственного органа, издавшего акт, в государственном аппарате – от его компетенции.

Среди подзаконных нормативных актов федерального уровня наивысшей юридической силой обладают **указы Президента РФ**.

Это вытекает из его конституционного статуса главы государства. Следующим по юридической силе видом подзаконных нормативных актов являются **постановления Правительства РФ**, которые носят общегосударственный характер. Примерно каждый третий федеральный закон содержит поручение Правительству разработать «в свое исполнение» те или иные нормативные акты.

Согласно статье 115 Конституции РФ Правительство РФ издает также **распоряжения**. Акты Правительства РФ не могут противоречить федеральным законам и указам Президента РФ.

В Российской Федерации правом издания подзаконных нормативных актов также наделены исполнительные органы субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления.

В системной реализации законов с помощью подзаконных нормативных правовых актов особое значение имеют **нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в области ГА (ведомственные акты)**. Эти акты издаются всеми полномочными органами, которые входят в структуру федеральных органов исполнительной власти, утверждаемой Президентом России на основании ч. 1 ст. 112 Конституции.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде: постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений. Акты, изданные в ином виде (например, директив и др.) не должны носить нормативный правовой характер.

Ведомственные акты могут издаваться только в случаях и пределах, предусмотренными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и положениями о соответствующих органах, определяющими компетенционные пределы деятельности указанных органов.

Так, в соответствии с п. 7 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, ФСНСТ не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Установление пределов действия нормативно-правового акта предполагает установление его действия во времени, в пространстве и по кругу лиц (рис. 1).

Акты уполномоченного органа в области гражданской авиации по содержанию могут быть индивидуального применения и нормативного характера. Нормативные акты, подготовленные федеральными органами исполнительной власти, регулирующие права и свободы граждан, а также акты межведомственного характера, устанавливающие правовой статус организации подлежат обязательной регистрации в Министерстве юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр¹. Акты, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров. Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежат регистрации в порядке, установленном Правилами.

Нормативный правовой акт, изданный федеральным органом исполнительной власти и признанный Министерством юстиции РФ не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит размещению (опубликованию) на «Официальном интернет-портале правовой информации»² в течение 10 дней. Порядок вступления нормативного правового акта в силу определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим его.

Краткая характеристика видов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти представлена в Приложении 1.

Нормативный договор

Нормативный договор – это соглашение 2-х и более субъектов правотворчества, которое регулирует между ними отношения путем установления взаимных прав и обязанностей, имеющих нормативный характер.

Субъекты, заключающие нормативные договоры, обладают «нормативной властью», определенной самостоятельностью, выражают добровольное волеизъявление. Но юридическую силу нормативному договору в Российской Федерации придает закон, в котором устанавлива-

¹ Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»: утв. Постановлением Правительства от 13.08.1997 № 1009.

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

ются виды договоров, круг субъектов, имеющих право на их заключение, процедуры их заключения, исполнения и взаимной ответственности за их невыполнение.

По критерию действия в пространстве нормативные договоры делят на две основные группы: **внутригосударственные договоры и международные договоры Российской Федерации**. Статья 3 ВК определяет, что, если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены ВК РФ, следует применять правила международного договора.



Рис. 1. Пределы действия нормативно-правового акта

Правовой обычай

Под правовым обычаем понимается санкционированное государственной властью и обеспечиваемое мерами государственного принуждения и защиты правило поведения, сложившееся на основе многократного применения в общественной практике. В настоящее время правовой обычай в России является вспомогательным источником права. На правовой обычай делается ссылка в тексте того или иного нормативного акта, однако текст такого обычая не приводится. Если текст обычая включен в нормативный акт, то обычай теряет свою юридическую природу и становится частью нормативного акта.

В современной правовой системе Российской Федерации правовой обычай среди других источников права по объему регулирования общественных отношений занимает незначительное место.

На правовой обычай делается ссылка в тексте того или иного нормативного акта, однако текст такого обычая не приводится. Если текст обычая включен в нормативный акт, то обычай теряет свою юридическую природу и становится частью нормативного акта.

В современной правовой системе Российской Федерации правовой обычай среди других источников права по объему регулирования общественных отношений занимает незначительное место.

Источником воздушного права являются также законодательные акты СССР, регулирующие отношения, связанные с транспортом. Указанные законодательные акты применяются на территории РФ постольку, поскольку они не противоречат действующему законодательству (ст. 136 ВК РФ).

1.3. Нормы воздушного права и их реализация

«Норма» (лат.) означает правило, образец, точное предписание. Каждая норма права является образцом (моделью) типового общественного отношения, который устанавливается государством. Он определяет границы возможного или должного поведения людей, меру их внутренней и внешней свободы в конкретных взаимоотношениях. Под внутренней свободой понимается способность воли субъекта сознательно избирать тот или другой вариант поведения, под внешней свободой – возможность действовать вовне, преследовать и осуществлять определенные цели во внешнем мире. Указанные обстоятельства определяют в конечном итоге структуру любой нормы воздушного права, каждая из составляющих частей которой (гипотеза, диспозиция, санкция) дает ответ на поставленные выше вопросы.

Для воздушного права характерно то обстоятельство, что составные части правовых норм, как правило, зафиксированы в различных местах. Гипотеза и диспозиция часто совмещаются, а санкция может быть вообще отделена и представлена в другой норме или даже ином нормативном правовом акте.

В большинстве случаев в нормах воздушного права в прямом виде не зафиксирована возможность применения санкций за нарушения воздушного законодательства. В статье 4 Воздушного кодекса РФ определена стратегия применения санкций за нарушения действующих правил «Лица, виновные в нарушении воздушного законодательства Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Нормы воздушного права излагаются в отдельных статьях правовых актов. Статья может содержать несколько правовых норм, либо, наоборот, одна норма может быть представлена в нескольких статьях нормативного правового акта.

Умение определять элементы нормы воздушного права является необходимым условием правильного понимания смысла этой нормы и правильного ее применения на практике.

Норма воздушного права по своему содержанию носит общий характер. Она не предполагает конкретных исполнителей, рассчитана на многократное применение.

СТРУКТУРА НОРМЫ		
Гипотеза	Диспозиция	Санкция
Содержит указание на конкретные обстоятельства, при которых данная норма вступает в действие	Содержит само правило поведения в условиях гипотезы: - что можно делать - что должно делать - что нельзя делать	Содержит вид и меру возможного наказания (ответственности) при невыполнении нормы

Рис. 2. Графическая интерпретация структуры нормы права

В процессе реализации норм воздушного права происходит сообразование поведения субъектов правоотношений с правилами, изложенными в правовой норме. Можно выделить четыре формы реализации норм права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение норм воздушного права означает воздержание от действий, отнесенных воздушным законодательством к разряду запрещенных.

Исполнение норм воздушного права предусматривает обязательное совершение определенных, предписанных этими нормами действий или выполнение конкретных обязанностей.

Использование норм воздушного права предлагает реализацию конкретными лицами своих прав. Например, предоставляя услуги и льготы пассажирам гражданских воздушных судов (ГВС) законодатель определяет права пассажира, которыми он может воспользоваться, а может и не воспользоваться.

Самостоятельным видом реализации норм воздушного права является **применение**. Эта форма реализации норм воздушного права имеет место в процессе властной деятельности должностных лиц, которая состоит в применении общего правила к конкретному случаю и издании актов применения.

Классификация правовых норм по различным основаниям приведена в Приложении 1.

1.4. Воздушное законодательство: система и структура

Воздушное законодательство Российской Федерации состоит из Воздушного кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, федеральных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации (ст. 2 ВК РФ).

Воздушное законодательство России регулирует (ст. 5 ВК РФ):

- отношения в области использования воздушного пространства;
- отношения, возникающие в связи с деятельностью в области авиации на территории Российской Федерации;
- отношения, возникающие в связи с нахождением воздушных судов Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено законами страны пребывания или международным договором российской Федерации;
- отношения, возникающие в связи с выполнением полетов воздушных судов иностранных государств в воздушном пространстве Российской Федерации, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Воздушное законодательство России, как и законодательство других государств, с самого начала развивалось под влиянием международных соглашений, в рамках которых осуществлялись унификация и кодификация норм МВП. Роль международного права в формировании воздушного права России очень велика. основополагающие нормы международного воздушного права содержат Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция 1944 г.), конвенции, регулирующие борьбу с АНВ в деятельности гражданской авиации (Токийская конвенция 1963 г., Гаагская конвенция 1970 г., Монреальская конвенция 1971 г.), конвенции по вопросам ответственности перевозчика и эксплуатанта воздушных судов (Варшавская конвенция 1929 г., Монреальская 1999 г., Римская конвенция 1952 г. и протоколы о дополнениях и изменениях к ним).

В процессе своего становления и развития воздушное законодательство сложилось в систему нормативных актов (рис. 3). Под **системой воздушного законодательства** понимается построение нормативных актов в субординации, определяемой компетенцией издавших их органов, их содержанием и структурой. **Структура воздушного законодательства** является элементом системы воздушного законодательства, позволяющим наиболее полно раскрыть ее содержание. Чем более совершенна структура и система воздушного законодательства, тем яснее его содержание и легче его применение.

Система воздушного законодательства имеет горизонтальную и вертикальную структуры.

В основе **горизонтальной структуры воздушного законодательства** лежат горизонтальные связи между элементами системы законодательства, т. е. система разнообразных законодательных актов. В эту систему входят законодательные акты самого высокого уровня: законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, которые регулируют положения, касающиеся всех видов транспорта, а также акты воздушно-транспортного законодательства (Воздушный кодекс РФ, акты об управлении ведомствами, их компетенции, структуре и др.). Остальные акты, входящие в эту систему, регулируют более узкие вопросы и находятся в иерархической зависимости от актов, имеющих высшую юридическую силу.

Для **вертикальной структуры** характерна взаимосвязь законодательного материала по вертикальным, иерархическим связям между его элементами, по отношениям субординации.

Вертикальную структуру федеральной системы нормативных актов на воздушном транспорте возглавляет Воздушный кодекс, далее следуют, находясь с ним в отношениях внутрен-

ней субординации, акты более низкого уровня – указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, ведомственные акты.

На уровне субъектов Российской Федерации после постановлений Правительства России следуют нормативные акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации, и завершают ряд акты региональных органов исполнительной власти субъектов. В основании иерархической пирамиды располагаются акты органов местного самоуправления, затем следуют локальные нормативные акты.

Законодательные источники права

В сфере нормативного правового регулирования общественных отношений определяющее положение по отношению ко всем другим источникам занимает основной закон государства **Конституция Российской Федерации** (рис. 3). Конституция РФ (ст. 71) относит управление федеральным транспортом к ведению Российской Федерации. Это положение является основополагающим при правовом регулировании деятельности транспорта.

Основным законодательным актом и основным источником воздушного права является **Воздушный кодекс Российской Федерации** 1997 г., содержащий систематизированное изложение норм права, регулирующих деятельность авиации в целях охраны интересов государства, обеспечения безопасности полетов ВС и удовлетворения потребностей народного хозяйства и граждан.



Рис. 3. Соподчиненность правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации

С самого начала Воздушному кодексу была отведена высшая ступень в иерархии нормативных актов по воздушному праву. Воздушный кодекс (ВК) как нормативно-правовой акт играет исключительно важную роль в системе национального законодательства РФ. Являясь нормативным актом, образующим ядро национального воздушного законодательства, кодекс содержит основополагающие положения, определяющие характер и содержание принимаемых в их развитие нормативно-правовых актов по воздушному праву.

По своей структуре Воздушный кодекс Российской Федерации 1997 г. отличается от своих предшественников – Воздушных кодексов СССР 1932, 1935, 1963, 1983 гг. Социально-экономические изменения в России повлияли на всю систему гражданской авиации. Воздушный кодекс 1997 г. сориентирован на рыночную экономику и обеспечивает защиту предпринимательской деятельности в сфере воздушных перевозок и авиационных работ как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей, но не стал нормативным актом прямого действия, содержит много отсылочных норм. Дальнейшее совершенствование ВК РФ требует разработки новой его концепции.

Гражданский кодекс Российской Федерации, который сконцентрировал в отдельной главе (гл. 40) нормы, регулирующие основные положения по перевозкам: о договоре перевозки грузов и пассажиров, ответственности перевозчика, претензиях и исках и т. д. Гражданским кодексом установлена возможность осуществления коммерческой деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Гражданский кодекс РФ является правовой базой для развития системы воздушного законодательства, в которой Воздушный кодекс РФ – основополагающий акт;

Уголовный кодекс Российской Федерации, в главах 24, 26, 27 которого содержатся нормы, предусматривающие ответственность за правонарушения в области общественной безопасности, общественного порядка, в области охраны окружающей среды;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, содержащий составы административных правонарушений на воздушном транспорте (гл. 8, 11);

Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»;

Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Федеральный закон от 08.08.2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»;

Федеральный закон от 08.01.1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» и др.

В соответствии с иерархией нормативных правовых актов дальнейшее законодательное регулирование отношений в сфере воздушного транспорта осуществляется указами Президента и постановлениями Правительства, а по оперативным и текущим вопросам – в форме распоряжений Президента и Правительства. К таким актам относятся:

Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который установил, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства и в соответствии с которым были созданы органы управления в гражданской авиации (Минтранс, ФАВТ, ФСНС);

Постановления Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 395, 396, 398 «Об утверждении положений о Минтрансе РФ, ФАВТ, ФСНСТ», устанавливающие полномочия этих органов и их функции;

Распоряжение Правительства РФ от 20.03.2008 г. № 340-р «Об утверждении перечня аэродромов федерального значения, необходимых для осуществления полномочий Российской Федерации».

Федеральные авиационные правила

Федеральные правила использования воздушного пространства и федеральные авиационные правила являются частью воздушного законодательства Российской Федерации и обязательны для исполнения гражданами и юридическими лицами.

В Воздушном кодексе содержится большое число отсылочных норм к Федеральным авиационным правилам (рис. 4). Например, отношения в воздушном пространстве, связанные с авиационной деятельностью, регулируются ФАП, требования к авиационному персоналу (п. 1 ст. 53 ВК РФ) устанавливаются ФАП, свидетельство иностранного государства, выданный лицу авиационного персонала, является действительным в России, если этот документ соответствует признаваемым Россией международным авиационным стандартам и ФАП (ст. 55 ВК РФ), сертификация гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов нового типа производится в соответствии с ФАП (ст. 37 ВК РФ), требования к аэродромам, вертодромам и посадочным площадкам, предназначенным для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов, правила их эксплуатации и характеристик обслуживаемых воздушных судов устанавливаются ФАП (ст. 48 ВК РФ) и т. д.

Подготовка федеральных правил осуществляется при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти³:

- Министерством обороны РФ – федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности государственной авиации;
- Министерством промышленности и торговли РФ – федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности экспериментальной авиации;
- Министерством транспорта РФ – федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил в области регулирования деятельности гражданской авиации.

В соответствии с данным постановлением Федеральные правила использования воздушного пространства утверждаются Правительством РФ, Федеральные авиационные правила утверждаются Правительством РФ, если это определено ВК РФ, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ; уполномоченными органами в области гражданской авиации, Министерством обороны Российской Федерации – в области государственной авиации; Министерством промышленности и торговли Российской Федерации – в области экспериментальной авиации; Министерством транспорта Российской Федерации – в области гражданской авиации.

Федеральные авиационные правила, устанавливающие требования к летной годности гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и охране окружающей среды от воздействия деятельности в области авиации, а также федеральные авиационные правила, устанавливающие требования к юридическим лицам, осуществляющим разработку и изготовление воздушных судов и другой авиационной техники, утверждаются Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством промышленности и торговли Российской Федерации.

Федеральные авиационные правила, устанавливающие порядок обязательной сертификации метеорологического оборудования, устанавливаемого на сертифицированных аэродромах, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов, утверждаются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации по согласованию с Министерством транспорта Российской Федерации.

Изменения федеральных правил и дополнения к ним подготавливаются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном для подготовки федеральных правил.

В настоящее время действует значительное количество ФАП:

Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.03.2011 г. № 138);

³ О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах: утв. Постановлением Правительства РФ от 27.03.1998 № 360.

ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации» (утв. приказом Минтранса РФ от 31.07. 2009 г. № 128);

ФАП «Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам» (утв. приказом Минтранса России от 26.11.2009 г. № 216);

ФАП «Требования авиационной безопасности к аэропортам» (утв. приказом Минтранса России от 28.11.2005 г. № 142), регулирующих деятельность гражданской авиации Российской Федерации;

ФАП «Положение о порядке допуска к эксплуатации единичных экземпляров воздушных судов авиации общего назначения» (утв. приказом Минтранса России от 17.04.2003 г. № 118);

ФАП «Медицинское освидетельствование летного, диспетчерского состава, бортпроводников, курсантов и кандидатов, поступающих в учебные заведения гражданской авиации» (утв. приказом Минтранса России от 22.04.2002 г. № 50) и др.

Блок 1 Общие и процедурные правила	Блок 2 Воздушные суда (При- ложения 7, 8 ICAO)	Блок 3 Авиационный персонал (Приложение 1 ICAO)	Блок 4 Воздушное пространство (Приложения 2, 11 ICAO)	Блок 5 Правила по- летов (При- ложения 2, 6 ICAO)
Блок 6 Эксплу- атанты и субъекты гражданской авиации. Сертифика- ция, реги- страция и эксплуатация	Блок 7 Сертифици- руемые организации и объекты ГА	Блок 8 Аэропорты и организации, занимающи- еся аэро- портовой деятельно- стью	Блок 9 Авиационная электро- связь. Обо- рудование аэродромов и воздушных трасс. Объек- ты ЕС ОрВД (Приложение 10 ICAO)	Блок 10 Аэронави- гационная информация (Приложения 4, 15 ICAO)

Блок 11 Организация воздушного движения. (Приложение 11 ICAO)	Блок 12 Поиск и спасание (Приложение 12 ICAO)	Блок 13 Расследова- ние авиаци- онных про- исшествий и инцидентов (Приложение 13 ICAO)	Блок 14 Аэродромы и посадочные площадки (Приложение 14 ICAO)	Блок 15 Метеоро- логическое обеспечение (Приложение 3 ICAO)
Блок 16 Охрана окружающей среды от воздействия деятельно- сти авиации (Приложение 16 ICAO)	Блок 17 Авиационная безопасность (Приложение 17 ICAO)	Блок 18 Воздушные перевозки и авиацион- ные работы (Приложение 18 ICAO)	Блок 19 Резерв	Блок 20 Экономиче- ские правила

Рис. 4. Структура свода федеральных авиационных правил, регулирующих деятельность гражданской авиации Российской Федерации

Тема 2

Система управления и механизмы государственного регулирования в области гражданской авиации

С управлением связаны многие происходящие в обществе явления. Латинский термин «*administratio*» означает руководство (чем-либо или кем-либо). Качественно новый этап развития Российской Федерации, социально-экономические реформы и политические преобразования повлекли кардинальные изменения в системе государственного управления, его функциях, методах и формах. Руководство деятельностью в сфере гражданской авиации осуществляют федеральные органы исполнительной власти, посредством которых государство реализует свои функции по государственному регулированию, контролю и надзору за деятельностью на воздушном транспорте.

2.1. Рекомендации Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по созданию системы государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации

В сфере авиационной деятельности, особенно в отношении обеспечения соответствия высочайшим стандартам безопасности на воздушном транспорте, одинаково важным являются как национальное, так и международное право. Эти два основных фундамента необходимы для создания соответствующих организаций, наделения их полномочиями, достаточными для осуществления предписанных им функций, а также, для поддержания порядка, безопасности и эффективности в системе авиации.

Не существует никаких обязательных правил ИКАО или другой международной организации, которые бы определяли форму и методы государственного регулирования деятельности гражданской авиации. Тем не менее имеется основательный опыт по осуществлению единой практики ее регулирования государствами и государства рассчитывают на такое единообразие как гарант выполнения международных обязательств.

Процесс национального регулирования деятельности гражданской авиации включает в себя законодательную деятельность и деятельность по надзору и управлению.

При этом значительное внимание уделяется конкретным статьям Чикагской Конвенции, ее Приложениям и документам ИКАО. Например, статья 12 Чикагской Конвенции требует от каждого государства «принятия мер по обеспечению того, чтобы каждое воздушное судно, совершающее полеты или маневрирующее над его территорией, соответствовало всем действующим правилам и регламентам, относящимся к полетам и маневрированию воздушных судов», и далее каждое государство обязуется «обеспечить привлечение к ответственности всех лиц, нарушающих действующие регламенты». В соответствии со статьей 37 каждое государство обязуется «сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб по всем вопросам, где такое единообразие способствовало бы развитию и совершенствованию воздушной навигации».

В Приложениях к Чикагской Конвенции содержатся международные стандарты и рекомендуемая практика, которые государства согласились поддерживать с целью обеспечения надлежащего уровня безопасности авиации.

Кроме того, важно и соответствие инструкциям, содержащимся в документах ИКАО. Например, в документе ИКАО за № 8335 (гл. 3) указывается на то, что с целью выполнения своих функций каждому государству-участнику Чикагской Конвенции следует принять базовое законодательство, предусматривающее разработку и обновление комплекса авиационных норм и правил, согласующихся с Приложениями к Чикагской Конвенции.

Авиационное, законодательство любого государства-члена Конвенции должно санкционировать создание органа гражданской авиации (ВГА), возглавляемое директором, с наделением его необходимыми полномочиями и наложением на него соответствующей ответственности. Сфера компетенций директора не должна существенно варьировать в разных государствах, однако структура и размер такого органа могут значительно различаться в зависимости от объемов, масштабов и сложности работы гражданской авиации конкретного государства.

Положения ИКАО о государственном регулировании в РФ реализованы следующим образом:

В 1997 году в Российской Федерации в пятой редакции был принят Воздушный кодекс (№ 60-ФЗ от 19.03.97), п. 1 ст. 2 которого определено, что воздушное законодательство Российской Федерации состоит из Кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности (преамбула ВК РФ).

Под государственным регулированием использования воздушного пространства понимаются 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 (ст. 12 ВК РФ).

Государственному регулированию деятельности в области авиации посвящена глава III ВК РФ. Согласно ст. 20 ВК РФ, авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную.

Так, Государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации осуществляется уполномоченным органом в области гражданской авиации, в пределах, установленных этим органом, его структурными подразделениями и территориальными органами (ст. 24 ВК РФ; в области государственной авиации – уполномоченным органом в области обороны (ст. 25 ВК РФ); в области экспериментальной авиации – уполномоченным органом в области оборонной промышленности (ст. 26 ВК РФ).

Понятие уполномоченного органа в области деятельности авиации и использования воздушного пространства приводится в ст. 6 ВК РФ «под уполномоченными органами понимаются федеральные органы исполнительной власти, а также органы, которым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на которые возложена ответственность этого органа».

Говоря об уполномоченных органах, прежде всего необходимо различать сферу деятельности, где соответствующий уполномоченный орган вправе осуществлять властно-распорядительные функции в соответствии с его компетенцией. Понятие уполномоченного органа является собирательным и включает в себя ряд уполномоченных органов государственной власти, в компетенцию которых входит выполнять определенные публичные функции в соответствующей сфере авиации.

2.2. Основные этапы эволюции системы государственного регулирования в области гражданской авиации

Реалии сегодняшнего дня требуют от государств рассматривать транспортный комплекс как единый объект управления, основная цель деятельности которого – удовлетворение общественных потребностей и обеспечение устойчивого функционирования и развития экономического комплекса в целом. Достижению этой цели может способствовать комплексный подход, включающий совершенствование нормативной правовой базы транспортной деятельности и развитие на ее основе единых принципов государственного регулирования всех видов транспорта. Государственное регулирование на воздушном транспорте можно рассматривать как деятельность государства в лице специально уполномоченных органов, направленную на реализацию государственной политики в сфере воздушного транспорта с использованием специальных форм, средств и методов. Сущность государственного регулирования в сфере ГА состоит в установлении общих правил осуществления деятельности в данной области и общих принципов ответственности за их нарушения. Отсюда любые изменения в системе и структуре регулирующих органов будут оказывать определенное (положительное или, наоборот, отрицательное) влияние на развитие отношений в сфере ГА.

Официальной датой рождения отечественной гражданской авиации считается 9 февраля 1923 года, когда Совет Труда и Оборона принял Постановление «О возложении технического надзора за воздушными линиями на Главное управление воздушного флота и об организации Совета по гражданской авиации».

Первым авиационным транспортным предприятием стало Российское общество добровольного воздушного флота («Добролет»), которое действовало на основе Устава, утвержденного высшим органом исполнительной власти – Совнаркомом СНК СССР. Подобные авиатранспортные предприятия были созданы на Украине («Укрвоздухпуть») и Закавказье («Закавиа»).

В 1930 году Главная инспекция и акционерное общество «Добролет» были упразднены и было создано Всесоюзное объединение гражданского воздушного флота, вместо которого Постановлением СНК СССР было создано ГУ ГВФ – Главное управление гражданского воздушного флота, на которое возлагалось регулирование всей деятельности гражданской авиации СССР.

В 1964 году указом Президиума Верховного Совета СССР на базе Главного управления гражданского воздушного флота при Совете Министров СССР было создано общесоюзное Министерство гражданской авиации СССР. МГА являлось специальным государственным органом, осуществлявшим руководство воздушным транспортом и выполнением авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства. МГА действовало на основании Положения о нем, утвержденного Советом Министров СССР.

С 1991 года в стране произошли значительные изменения в социально-экономической и политической сферах, которые затронули и деятельность ГА. Тогда же были упразднены Комиссия СССР по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением, Комиссия СССР по государственному надзору за безопасностью полетов (Госавианадзор СССР, в компетенцию которого входили независимое расследование авиационных происшествий и сертификация авиационной техники) и Министерство гражданской авиации СССР.

Впоследствии органы управления в сфере ГА входили в систему Министерства транспорта РФ: Департамент воздушного транспорта, на базе которого были образованы Федеральная авиационная служба России, Федеральная служба воздушного транспорта, Государственная служба гражданской авиации, которая действовала с августа 2000 по март 2004 г.

С 2004 года начались конструктивные преобразования в системе и структуре органов власти в РФ, в том числе осуществляющих руководство ГА. В 2004–2006 гг. сложилась децентрализованная система управления отраслью ГА, которая состояла из следующих органов государственной власти: Министерства транспорта РФ, Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация), Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) и Федеральной аэронавигационной службы (Росаэронавигация).

После принятия указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации» от 11.09.2009 № 1033 Федеральная аэронавигационная служба была упразднена, а ее функции перераспределены между ФАВТ и ФСНСТ.

Минтранс России, ФАВТ, ФСНСТ являются уполномоченными органами, регулирующими деятельность в сфере гражданской авиации в настоящее время.

2.3. Субъекты системы государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации Российской Федерации

Система и структура федеральных органов исполнительной власти определяется указом Президента РФ. В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральное министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, полномочия федеральных органов исполнительной власти, а также порядок осуществления ими своих функций устанавливаются в положениях об указанных органах исполнительной власти.

Функции федерального органа исполнительной власти исчерпывающим образом приведены в Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314, который различает следующие функции:

- по принятию нормативных правовых актов;
- по контролю и надзору;
- по управлению государственным имуществом;
- по оказанию государственных услуг.

Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, который формирует государственную политику и нормативную правовую базу в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания.

Министерство транспорта Российской Федерации возглавляет Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Действует на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395.

СТРУКТУРА

ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА МИНИСТРСТВА ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Департамент государственной политики в области гражданской авиации.
2. Департамент государственной политики в области дорожного хозяйства.
3. Департамент государственной политики в области автомобильного и городского пассажирского транспорта.
4. Департамент государственной политики в области железнодорожного транспорта.
5. Департамент государственной политики в области морского и речного транспорта.
6. Департамент международного сотрудничества.
7. Департамент правового обеспечения и законопроектной деятельности.
8. Департамент программ развития.
9. Департамент имущественных отношений и территориального планирования.
10. Административный департамент.
11. Департамент транспортной безопасности и специальных программ.
12. Департамент экономики и финансов.
13. Департамент государственной политики в области обустройства пунктов пропуска через государственную границу.

14. Специальный отдел⁴

Департамент государственной политики в области гражданской авиации Минтранса РФ является структурным подразделением Министерства транспорта Российской Федерации, осуществляет свою деятельность как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими структурными подразделениями Министерства, подведомственными Министерству федеральной службой и федеральными агентствами, организациями, со структурными подразделениями федеральных органов исполнительной власти и государственными органами субъектов Российской Федерации, общественными объединениями и организациями.

Основными задачами Департамента являются:

- выработка и осуществление государственной политики в области гражданской авиации;
- разработка проектов нормативных правовых актов в области гражданской авиации и анализ их применения;
- участие в работе по координации деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (в части гражданской авиации), Федерального агентства воздушного транспорта.

Действует на основании Положения, утв. приказом Минтранса России от 04.05.2018 № 174.

Министерство транспорта выступает на международной арене как компетентный орган в области гражданской авиации при реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации. Министерство руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, организует проведение переговоров и заключение международных договоров в установленной сфере деятельности, осуществляет свою деятельность непосредственно или через подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта.

В сфере деятельности гражданской авиации Министерство транспорта РФ осуществляет следующие основные полномочия:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, по которым требуется решение Правительства РФ по вопросам, относящимся к сфере деятельности авиации, а также проекты планов работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;
- самостоятельно принимает нормативные правовые акты, касающиеся правил государственной регистрации, государственного учета гражданских воздушных судов, включая порядок нанесения государственных и регистрационных опознавательных знаков гражданских воздушных судов и порядок нанесения товарных знаков на гражданские воздушные суда, правил перевозки пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение Воздушного кодекса РФ, правил формирования и применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, правил продажи билетов и выдачи перевозочных документов и т. д.

Реализуя свои полномочия в сфере деятельности гражданской авиации, Министерство транспорта не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по

⁴ Приложение к приказу Минтранса России от 20 апреля 2016 года № 112.

управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации в области гражданской авиации, имеет право проверять в установленном порядке деятельность юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность, применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в сфере деятельности авиации и использования воздушного пространства, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (ФСНСТ, Ространснадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральную службу по надзору в сфере транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

Действует на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 398.

СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

1. Управление государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации (Ространснадзор).
2. Управление транспортной безопасности.
3. Управление государственного железнодорожного надзора (Госжелдорнадзор).
4. Управление государственного автомобильного и дорожного надзора (Госавтодорнадзор).
5. Управление государственного морского и речного надзора (Госморречнадзор).
6. Административное управление.
7. Финансовое управление.
8. Правовое управление.

Управление государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации Федеральной службы по надзору в сфере транспорта является структурным подразделением центрального аппарата Ространснадзора, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации (кроме авиационно-космического поиска и спасания).

Руководство Управлением осуществляет начальник Управления, назначаемый и освобождаемый от должности руководителем Службы, а в период временного отсутствия – заместитель начальника Управления.

СТРУКТУРА

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ГА ФСНСТ

1. Отдел надзора за состоянием безопасности полетов и анализа деятельности гражданской авиации.

2. Отдел надзора за соблюдением летных стандартов и сертификацией эксплуатантов воздушного транспорта.

3. Отдел надзора за деятельностью авиации общего назначения. 4. Отдел надзора за поддержанием летной годности гражданских воздушных судов.

5. Отдел надзора за аэропортовой деятельностью и организацией воздушных перевозок.

6. Отдел надзора в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания.

7. Отдел надзора за подготовкой авиационного персонала.

Действует на основании Положения, утв. приказа ФСНСТ от 21 декабря 2010 г. № ГК-1394фс.

По общему правилу Федеральная служба надзора не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации (п. 7 Положения о ФСНСТ).

Таким образом, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта обеспечивает исполнение действующей нормативной правовой базы в области гражданской авиации и обладает правом издания актов применения (правовых актов управления) в пределах своей компетенции.

Задачи и функции по государственному надзору в сфере гражданской авиации в ФСНСТ выполняет **Управление надзора за деятельностью в гражданской авиации (Госавианадзор)**.

Управление осуществляет свою деятельность непосредственно, во взаимодействии со структурными подразделениями центрального аппарата Службы и ее территориальными органами, а также во взаимодействии со структурными подразделениями Минтранса России и другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Управление руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства транспорта Российской Федерации, а также Положением и регламентом Службы.

Управление, с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности, имеет право осуществлять контроль (надзор) за соблюдением требований в сфере организации летной работы, летной и технической эксплуатации гражданских воздушных судов, за соблюдением требований в сфере поддержания летной годности воздушных судов гражданской авиации, за правильностью учета и классификацией авиационных событий, нарушений порядка использования воздушного пространства РФ, проводить проверки воздушных судов, осуществляющих полеты над территорией или за пределы территории Российской Федерации,

на борту воздушного судна в пределах стоянки воздушного судна в целях установления действительности находящихся на борту воздушного судна документов членов экипажа, оценки технического состояния воздушного судна и его оборудования при условии, что это не будет являться причиной необоснованной задержки воздушного судна (рамповая проверка), участвовать в проведении расследований авиационных происшествий (инцидентов).

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация, ФАВТ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Федеральное агентство воздушного транспорта возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра транспорта Российской Федерации.

Действует на основании Положения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 396.

СТРУКТУРА

ЦЕНТРАЛЬНОГО АППАРАТА ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

1. Управление летной эксплуатации.
2. Управление инспекции по безопасности полетов.
3. Управление поддержания летной годности воздушных судов.
4. Управление аэропортовой деятельностью.
5. Управление транспортной безопасности
6. Управление организации использования воздушного пространства.
7. Управление радиотехнического обеспечения полетов и авиационной электросвязи.
8. Управление организации авиационно-космического поиска и спасания.
9. Управление регулирования перевозок.
10. Управление сертификации авиационной техники.
11. Управление особо важных полетов и специальных программ.
12. Управление государственной службы и кадров.
13. Управление экономики и программ развития.
14. Управление правового обеспечения и имущественных отношений.
15. Управление международного сотрудничества.
16. Управление финансового обеспечения, бюджетного планирования и отчетности.

Росавиация находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации, осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Федеральное агентство организует и проводит в установленном порядке обязательную сертификацию аэродромов, предназначенных для осуществления коммерческих воздушных перевозок на самолетах пассажироместимостью более чем 20 человек, а также аэродромов, открытых для выполнения международных полетов гражданских воздушных судов (с выдачей соответствующего сертификата), гражданских воздушных судов, авиационных двигателей,

воздушных винтов и бортового авиационного оборудования, светосигнального оборудования, устанавливаемого на сертифицированных аэродромах, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов, а также радиотехнического оборудования и оборудования авиационной электросвязи, используемых для обслуживания воздушного движения, обязательную аттестацию авиационного персонала.

В установленной сфере деятельности осуществляет полномочия по организации и проведению подтверждения соответствия требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание гражданских воздушных судов, разработку и изготовление воздушных судов и другой авиационной техники, осуществляет организацию использования воздушного пространства и выдачу свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, допускаемых к выполнению функций членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, а также функций по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения и т. д.

В рамках Росавиации создано новое структурное подразделение – Управление сертификации авиационной техники (УСАТ), именно оно занимается подтверждением соответствия требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих разработку и изготовление воздушных судов и другой авиационной техники, выдачей документа, удостоверяющего изменение ранее утвержденной типовой конструкции гражданского воздушного судна, аккредитацией органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), проведению обязательной сертификации гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и бортового авиационного оборудования гражданских воздушных судов и др.⁵

Осуществляет полномочия по проведению государственного контроля за обеспечением соответствия требованиям к летной годности и к охране окружающей среды типовой конструкции гражданского воздушного судна, авиационного двигателя или воздушного винта либо изменения их типовых конструкций.

В результате перераспределения функций в аппарате Министерства транспорта к функциям ФАВТ отнесен ряд позиций, ранее числящихся за Росаэронавигацией, а именно: оказание государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации, в том числе по организации воздушного движения, обеспечения электросвязи, предоставления аэронавигационной и метеорологической информации.

Федеральному агентству воздушного транспорта предоставлено право активно влиять на обеспечение транспортной безопасности. ФАВТ утверждает результаты оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утверждает планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, производит категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и ведет соответствующий реестр.

Согласно п. 7 Положения о ФАВТ введенном в действие Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396 – «Федеральное агентство воздушного транспорта не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации».

Полномочия федерального органа исполнительной власти могут быть преданы также международной организации. Органом, которому федеральным законом, указом Президента

⁵ Положение об Управлении сертификации авиационной техники Федерального агентства воздушного транспорта: утв. приказом ФАВТ от 15.11.2018 № 922–П.

РФ, Постановлением Правительства РФ предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на который возложена ответственность этого органа, является **Межгосударственный авиационный комитет**.

Основные направления деятельности МАК были: разработка авиационных норм, правил и требований; сертификация авиационной техники, аэродромов и оборудования; информация по безопасности полетов; расследование авиационных происшествий на территории стран-участниц соглашения с участием гражданских воздушных судов.

В конце 2015 года было подписано постановление о передаче в России ключевых функций МАК по сертификации авиатехники, ее разработчиков и изготовителей российским Минтрансу, Минпромторгу и Росавиации и созданию новой структуры для этих целей – **ФАУ «Авиационный регистр РФ»** (Aviation register of the Russian Federation). «Основной целью и предметом деятельности ФАУ «Авиационный регистр Российской Федерации» является выполнение работ в сфере обязательной сертификации в гражданской авиации, в том числе гражданских воздушных судов, авиационных двигателей, воздушных винтов и бортового авиационного оборудования гражданских воздушных судов. Приказом ФАВТ от 4 октября 2016 года № 763 утвержден Устав федерального автономного учреждения «Авиационный регистр Российской Федерации».

Основным направлением деятельности МАК на территории России на данном этапе является расследование авиационных происшествий.

2.4. Государственный надзор в области гражданской авиации в Российской Федерации

Целью государственного надзора деятельности в области гражданской авиации в Российской Федерации является обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности и качества выполняемых в ГА работ и оказываемых услуг (ст. 28 ВК РФ).

Предметом проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности в области ГА требований международных договоров Российской Федерации, воздушного законодательства Российской Федерации.

Государственный надзор в области гражданской авиации осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при осуществлении им федерального государственного транспортного надзора в порядке, установленном Правительством РФ.

На основании Указа Президента РФ № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» **Федеральная служба по надзору в сфере транспорта** осуществляет функции по контролю и надзору в сфере транспорта (в том числе и в сфере гражданской авиации).

В развитие положения Воздушного кодекса и в целях реализации требований Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта приказом от 21.12.2010 № ГК-1394фс Федеральной службой по надзору в сфере транспорта было утверждено Положение об Управлении государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Основной задачей Управления является осуществление контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации (кроме авиационно-космического поиска и спасания).

Полномочия должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальных органов, осуществляющих контрольные (надзорные) функции утверждены Постановлением Правительства РФ от 09.06.2010 г. № 409⁶.

Объектами контроля (надзора) государственного транспортного инспектора в области гражданской авиации является соблюдение правил использования воздушного пространства РФ, норм, правил и процедур в области авиационной безопасности и безопасности полетов, правил организации летной работы, летной и технической эксплуатации гражданских воздушных судов и т. д.

Госинспектор, при исполнении должностных обязанностей, осуществляет следующие полномочия: производит осмотр транспортных объектов и транспортных средств, инспектирует экипажи воздушных судов, проводит проверки воздушных судов, осуществляющих полеты над территорией или за пределы территории РФ, на борту воздушного судна, в пределах стоянки воздушного судна, может быть включен в состав экипажа ГВС в качестве проверяющего на внутренних и международных линиях при осуществлении мероприятий по контролю и надзору.

В соответствии с законодательством предусмотрено исполнению контролирующих функции в рамках Федерального агентства воздушного транспорта. Так, в заново утвержденном Положении об Управлении поддержания летной годности воздушных судов Росавиации⁷, в

⁶ Положение о полномочиях должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные (надзорные) функции: утв. Постановлением Правительства РФ от 09.06.2010 г. № 409.

⁷ Положение об Управлении поддержания летной годности воздушных судов Федерального агентства воздушного транс-

сферу деятельности Управления входит осуществление полномочий по проведению государственного контроля за обеспечением соответствия требованиям к летной годности и к охране окружающей среды типовой конструкции ГВС, авиационного двигателя или воздушного винта либо изменения их типовых конструкций. Управление также отвечает за подтверждение соответствия требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих техническое обслуживание ГВС, а также разработку и изготовление воздушных судов и другой авиационной техники.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.