

УДК 656.7.07(077)

С.Т. Лукьянов, О.Г. Хороманская

## СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ОТРАСЛИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

*Рассмотрены современные подходы к формированию авиационной отрасли. Описаны элементы законодательной части процесса национального регулирования деятельности гражданской авиации.*

Одна из главных задач строительства современного Украинского государства – радикальное изменение неэффективной системы государственного управления, составной частью которой является отраслевое управление. Особое место в суверенном государстве занимает такая отрасль управления, как гражданская авиация, где должны соединяться национальные интересы с международными. Проблемы, возникшие перед гражданской авиацией Украины, невозможно решить без тщательного изучения информации о различных аспектах этой динамической деятельности.

Процесс формирования гражданской авиации заключается в определении элементов, составляющих систему отрасли, и исследовании вопросов регулирования деятельности системы. Сам процесс регулирования деятельности гражданской авиации состоит согласно положениям ИКАО и, в частности, руководства по регулированию международного воздушного транспорта из ряда компонентов: национального регулирования действующих организационных структур и законодательного и нормативно-правового поля, в котором функционирует гражданская авиация.

Важным компонентом является процесс национального регулирования. Национальным регулированием в сфере авиации является регулирование деятельности как национальных, так и иностранных юридических и физических лиц, применяемое государством на своей территории при осуществлении своего суверенитета над этой территорией и расположенным над ней воздушным пространством [1, с.9].

Национальное авиационное регулирование – это процесс регулирования как внутренних, так и международных авиаперевозок, национальных и иностранных авиаперевозчиков. При международных перевозках в процессе национального регулирования учитываются международные обязательства государства в соответствии с его соглашениями и договоренностями, а также должны учитываться действия и интересы других государств. Мировой опыт показывает, что к целям национального регулирования относят поощрение конкретных направлений авиационной деятельности, обеспечение занятости в стране, удовлетворение потребностей населения в авиаперевозках, содействие национальному развитию, обеспечение мероприятий национальной обороны, удовлетворение потребностей, связанных с оказанием помощи в чрезвычайных ситуациях.

На конкретные цели национального регулирования в каждой стране непосредственно влияют национальная экономическая политика, размеры территории, местоположение, степень национального развития, внутренняя и международная политика.

С развитием отрасли при увеличении объемов и качества авиаперевозок, работ и услуг возрастают и усложняются требования к регулированию системы гражданской авиации, возникает необходимость внесения изменений как в процесс регулирования, так и в структуру системы.

Согласно документам ИКАО процесс выдачи авторитетного указания по созданию и сохранению необходимого уровня деятельности отрасли является регулированием. В этом случае, с одной стороны, всякое регулирование включает в себя непосредственно процесс регулирования и различные виды деятельности юридических и физических лиц в процессе регулирования. С другой стороны, регулирование определяется структурой, в которую входят определенные юридические лица на ридической основе. Наконец, всякое регулирование включает в себя конкретные регулируемые объекты такие, как доступ к рынку, ценообразование.

Согласно ИКАО процесс национального регулирования отрасли гражданской авиации содержит три основные части:

- законодательную (подготовку законов, разработку политики в указанной сфере, правил и положений);
- выдачу свидетельств (предоставление разрешений, введение ограничений, отказ или приостановление авиаперевозок на постоянной или продолжительной основе);
- специальные разрешения (предоставление, введение ограничений, отказ или приостановление действия разрешения на индивидуальные тарифы, рейсы).

Каждая из этих частей дополняется обязательными действиями, предпринимаемыми государством в случае необходимости.

В законодательной части процесса национального регулирования имеется три элемента: подготовка законов, разработка нормативно-правовых актов, разработка политики.

Подготовка законов (элемент, связанный с формированием законодательства) используется для установления законов и основной политики. Принятые законы обычно изменяются только в тех случаях, когда затрагиваются вопросы с серьезными последствиями.

Процесс разработки нормативно-правовых актов применяется чаще и является более скоротечным. Разработка нормативно-правовых актов начинается и завершается компетентными полномочными органами по гражданской авиации. Нормативно-правовые акты являются более подробными и гибкими, чем законы, и отражают современные положения и требования.

Третий элемент, связанный с разработкой политики, в свою очередь, является наиболее гибким элементом. Он меняется в зависимости от политико-экономических условий государства.

Выдача свидетельств - это часть процесса национального регулирования, связанная с выдачей свидетельств, включает в себя рассмотрение и принятие действия по заявкам, полученным от национальных и иностранных авиаперевозчиков, на право предоставления коммерческих авиаперевозок на постоянной основе либо в течение длительного срока.

Регулирующий полномочный орган может принимать решение о выдаче свидетельства или разрешения, рассматривая представленные данные (заявку) на основе действующего законодательства страны, установленных юридических требований и требований, связанных с политикой. При положительном результате полномочный орган выдает свидетельство или разрешение, тем самым предоставляя право на осуществление некоторого обслуживания или коммерческой деятельности.

В соответствии к требованиям при выдаче свидетельства или разрешения авиаперевозчику относятся предоставление информации о национальном владении и контроле, предоставление доказательств возможностей авиаперевозчика (финансовое положение, готовность предоставлять заявленные услуги с должным качеством и должным уровнем безопасности), предоставление доказательств того, что заявленная деятельность соответствует интересам общественности.

В тех случаях, когда несколько авиаперевозчиков подают заявку на маршрут, который может обслуживаться только одним таким перевозчиком, государство оставляет за собой право выбора.

В положениях ИКАО отмечается, что полномочные органы гражданской авиации рассматривают заявки иностранных авиаперевозчиков на выдачу свидетельства или разрешения исходя из условий, изложенных в соответствующих соглашениях о воздушном сообщении, на основе действующего законодательства страны и требований национальных нормативно-правовых актах.

Итак, такая часть процесса национального регулирования, как выдача свидетельства, затрагивает вопросы относительно общего и более длительного разрешения на осуществление авиаперевозок.

Установившаяся мировая практика показывает, что в отличие от выдачи свидетельства специальное разрешение, являющееся также частью процесса национального регулирования, включает в себя принятие повседневных решений в отношении конкретных вопросов, таких, как разрешение на осуществление единичного рейса, серии нерегулярных рейсов, утверждение (неутверждение) конкретного тарифа, предоставление на утверждение расписания.

Процесс выдачи специальных разрешений можно представить в виде ряда этапов: установление фактов или сбора информации, анализ собранной информации, принятие решений по фактам с рассмотрением вариантов.

Одним из элементов системы гражданской авиации является структура национального регулирования. Рациональная структура национального регулирования отрасли состоит из организационного звена (полномочного органа гражданской авиации), законодательного звена, включающего в себя соответствующие национальные законы, нормативно-правовые акты, международные соглашения.

Основным элементом организационного звена структуры национального регулирования является полномочный орган по гражданской авиации. Национальными полномочными органами гражданской авиации могут быть правительственные организации или организации, которые непосредственно отвечают за регулирование всех аспектов гражданской авиации, как технических (аэронавигации и авиационной безопасности), так и экономических (коммерческих аспектов гражданской авиации) [1, с.15].

Функциями таких полномочных органов являются разработка экономической политики и стратегии гражданской авиации, разработка национальных нормативно-правовых актов по претворению в жизнь требований и положений основного авиационного закона (Воздушного кодекса Украины), выдача свидетельств и разрешений национальным и иностранным авиаперевозчикам, выдача разрешений авиаперевозчикам на расписание, тарифы, координация политики и правил гражданской авиации с другими правительственными учреждениями, осуществление двусторонних и многосторонних международных отношений в области гражданской авиации. Эти функции, по данным ИКАО, обычно осуществляются одним полномочным органом, но могут быть разделены между несколькими учреждениями.

Решение некоторых специальных вопросов возлагается на неавиационные правительственные организации. В этом случае они также являются элементом организационного звена структуры национального регулирования (таможенный контроль, иммиграционный контроль, общественные санитарные нормы, финансовый контроль, налогообложение, меры по поддержанию конкуренции, которые могут включать в себя запрещение некоторых видов деятельности, экологический контроль, развитие туризма и т.п.).

Законодательное звено структуры национального регулирования деятельности гражданской авиации в каждом государстве включает в себя:

– основной авиационный закон, т.е. Воздушный кодекс, в котором заложена система норм и процедур, отражающая взаимодействие элементов структуры гражданской авиации, в первую очередь, процессы регулирования (выработка требований, выдача свидетельств, соблюдение законов) и обеспечивающая юридическую основу организационной структуры и деятельности отрасли;

– соответствующие национальные законы, которые влияют на конкретные действия в области регулирования, международные двусторонние и многосторонние соглашения, национальные нормативно-правовые акты, которые претворяют в жизнь требования и положения Воздушного кодекса;

– выдачу свидетельств и разрешений, специальные решения (например, утверждение коммерческого соглашения о сотрудничестве между двумя авиакомпаниями или утверждение расписания и тарифов).

Различия законодательной базы каждого государства в национальных нормативно-правовых актах могут быть различны по терминологии, порядку рассмотрения вопроса по существу, формам, языке изложения.

Коммерческие аспекты деятельности гражданской авиации могут также отличаться по требованиям в национальных нормативно-правовых актах: предоставление данных о перевозках и финансовых данных, организацию, ценообразование, разрешение и осуществление чартерных рейсов и других нерегулярных авиаперевозок, предоставление тарифов для контроля или утверждения, заявку и выдачу свидетельств, лицензий, разрешений и специальных разрешений на авиаперевозки, защиту прав пользователей.

В то же время в процессе национального регулирования возникают два основных вопроса (права и обязанности юридических лиц, отвечающих за регулирование, и место в инфраструктуре страны полномочного органа по регулированию деятельности гражданской авиации) характерных для большинства стран, в которых формируется система гражданской авиации.

Согласно документам ИКАО юридические лица, отвечающие за регулирование, должны получать интересующую их информацию от правительственных организаций, которые заинтересованы в результатах выполнения функции регулирования и даже иногда могут контролировать или определять конкретные действия, неавиационных правительственных организаций, влияющих каким-либо образом на регулирование деятельности гражданской авиации, заинтересованных неправительственных юридических лиц, которые могут повлиять на принятие решений, связанных с процессом регулирования.

К неавиационным организациям относятся таможи, иммиграционные службы, здравоохранение, налоговые службы, финансовые, валютного контроля, окружающей среды, антимонопольный комитет и т.п.

Безусловно, каждая из этих сторон имеет свои собственные интересы и придает особое внимание решениям, связанным с процессом регулирования гражданской авиации. На этот процесс оказывает влияние и общая политика как самого государства, так и других государств. Юридические лица, осуществляющие регулирование гражданской авиации, должны находить компромиссное решение с перечисленными организациями, т.к. вклад сторон в процесс регулирования часто противоречив.

К правительственным организациям, например, относятся министерства иностранных дел, туризма, торговли, транспорта и связи.

При работе с правительственными организациями согласно рекомендациям ИКАО учитывают основные регулирующие функции этих организаций с функциями регулирования гражданской авиации, определяя при этом первоочередность, придаваемую целям

иностранной политики, туризму, вопросам национального развития, торговле и коммерческим интересам, и любые правительственные требования к официальной или неофициальной межправительственной координации [1, с.12].

При работе с неавиационными правительственными организациями особое внимание уделяется возросшему влиянию в области регулирования другими правительственными органами, в частности, теми, которые занимаются торговлей, законами о конкуренции, налогообложением и окружающей средой [1, с.13]. Цели этих организаций не совпадают с целями гражданской авиации, и поэтому их действия по регулированию могут иметь существенное влияние на эксплуатационные условия гражданской авиации. При возникновении конфликтов в процессе регулирования юридические лица, осуществляющие этот процесс, координируют деятельность правительственных организаций и согласовывают политику, проводимую этими организациями.

Юридические лица включают в себя авиакомпании, аэропорты, предприятия гражданской авиации, изготовителей авиационной техники.

Заинтересованные неправительственные юридические лица могут привлекаться к процессу регулирования деятельности гражданской авиации, т.к. принятое решение может иметь прямое или косвенное экономическое влияние на их деятельность. Например, развитие аэропорта зависит от доходов, получаемых от воздушных перевозок; пассажиры и грузоотправители являются непосредственными пользователями и источниками доходов в развитии местной экономики, местная торговля или туризм получают преимущества от возрастания объема воздушных перевозок, изготовители воздушных судов зависят от заказов на авиационную технику, получаемых от авиакомпаний, благосостояние персонала авиакомпании зависит от финансового положения этих авиакомпаний, конкуренция со стороны авиаперевозчиков может влиять на другие виды транспорта.

При регулировании возникает вопрос о месте в инфраструктуре страны полномочного органа по регулированию гражданской авиации, необходимого для выполнения в полном объеме функций регулирования. В документах ИКАО приводятся следующие возможные варианты: независимый орган или орган, находящийся под контролем юридического лица, регулирующего технические вопросы по авиации; находится отдельный орган или структурное подразделение полномочного органа по регулированию гражданской авиации; структурное подразделение министерства, автономный полномочный орган по регулированию гражданской авиации.

Рассматривая современные подходы к формированию отрасли гражданской авиации, можно сделать выводы, что одним из основных факторов, сдерживающих развитие системы гражданской авиации Украины, является отсутствие стабильной схемы национального регулирования деятельности гражданской авиации. Расширение задач, стоящих перед гражданской авиацией Украины, качественное их изменение, требуют от отрасли и ее производственной сферы необходимых структурных изменений, адекватных задачам строительства современного Украинского государства в целом.

### Список литературы

1. *Руководство* по регулированию международного воздушного транспорта ИКАО. – Дос. 9626. Международная организация гражданской авиации. – 1996. – 160 с.