



АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 342.9

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АВИАЦИОННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

КОРШУНОВ Алексей Сергеевич

аспирант кафедры гражданского права Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации, главный государственный инспектор Управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по Северо-Западному федеральному округу Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, г. Санкт-Петербург, Россия. E-mail: Fonduniver@bk.ru

В условиях увеличения объема гражданских и грузовых авиаперевозок актуальными становятся организационно-правовые проблемы государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов. Исследование этих проблем позволяет говорить о том, что в России на основании учета отечественного опыта и эффективных мировых примеров должно быть определено или создано отдельное независимое от учреждений, связанных с авиацией, ведомство, отвечающее за безопасность полетов, осуществляющее контроль за исполнением воздушного законодательства и общемировых технических стандартов. Такое ведомство могло бы также организовать расследование авиационных происшествий всех уровней, в целях повышения безопасности полетов.

Ключевые слова: госавианадзор, контрольно-надзорная, деятельность, безопасность полетов, гражданская авиация, исторический опыт, эффективный пример, стандарты, рекомендуемая практика.

THE MAIN ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF STATE AVIATION SUPERVISION AND FLIGHT SAFETY CONTROL IN RUSSIA AT THE PRESENT TIME

KORSHUNOV Alexey Sergeevich

Postgraduate Student of the Department of Civil Law of the St. Petersburg State University of Civil Aviation, Chief State Inspector of the Administration of State Aviation Supervision and Supervision over Transport Security for the North-West Federal District of the Federal Service for Supervision of Transport, St. Petersburg, Russia. E-mail: Fonduniver@bk.ru

In the conditions of increasing the volume of civil and cargo air transportation, the issues related to the organizational and legal problems of state aviation supervision and flight safety control in modern Russia become particularly relevant. The study of these problems suggests that in Russia, based on taking into account domestic historical experience, effective and positive world examples, a separate department, independent of aviation departments should be determined or established; this department can be responsible for ensuring flight safety in the country, control over compliance with air laws and global legal and technical standards. Such a department could also organize investigations of accidents at all levels and, in order to improve flight safety, it could develop specific recommendations and suggestions.

Key words: state aviation supervision, regulatory and supervisory, activities, flight safety, civil aviation, historical experience, effective example, standards, recommended practice.



Контроль за обеспечением безопасности полетов определяется как функция, посредством которой государства обеспечивают эффективное выполнение относящихся к безопасности полетов Стандартов, Рекомендуемой практики, а также надлежащих процедур, содержащихся в Приложениях к Конвенции о международной гражданской авиации и соответствующих документах ИКАО. Контроль за обеспечением безопасности полетов гарантирует также поддержание национальной авиационной отрасли уровня безопасности, равного установленному Стандартами и Рекомендуемой практикой или превосходящего его [1; 4; 5; 6]. В этом качестве ответственность отдельного государства за организацию контроля за обеспечением безопасности полетов служит основанием, на котором строится безопасность глобальных полетов воздушных судов. Поэтому отсутствие надлежащего контроля за обеспечением безопасности полетов в одном Договариваемом государстве ставит под угрозу безопасность международных полетов гражданских воздушных судов.¹ Рассмотрим организационно-правовые проблемы развития государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России на современном этапе с позиции трех основных элементов:

- исторического опыта;
- эффективного примера;
- стандартов и рекомендуемой практики.

1. Несомненно, создание в СССР Госавианадзора (Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов (1986-1991 гг.) стало важным этапом в повышении безопасности полетов в стране. В 80-х г. уровень безопасности полетов в СССР был выше, чем средний уровень ИКАО. Европарламент, опираясь, в том числе, и на опыт СССР, своей Резолюцией поручил странам создать в Евросоюзе орган, подотчетный Парламенту, способный издавать общие стандарты, гарантирующие самый высокий уровень безопасности, осуществлять надзор за их однородным и единообразным применением в Европе. Созданное в последствии Европейское агентство безопасности авиации (EASA) схожее по функциям с Госавианадзором СССР. Анализируя Приложение 19 ИКАО «Управление безопасностью полетов», напрашивается вывод, что оно во многом напоминает «Методические рекомендации по предотвращению авиационных происшествий в гражданской авиации СССР», утвержденные Постановлением Государственной комиссии по безопасности полетов гражданской авиации СССР от 16.12.1985 № 7 и введенных в действие 01.10.1986 г. Явно, Приложение 19 написано с применением основополагающих принципов, отраженных в Методических рекомендациях Госавианадзора СССР. Также специалисты ИКАО, рассматривая эволюцию процесса обеспечения безопасности полетов, условно разделившие ее на три «эры»: техническую (с начала 1900-х по конец 1960-х годов), человеческого фактора (с начала 1970-х до середины 1990-х) и организационную (с середины 1990-х по настоящее время)², принимали во внимание разработанные Госавианадзором СССР Методические рекомендации по предотвращению авиационных происшествий в гражданской авиации СССР.

Основная позиция в методике: «Системность подхода. Анализ причин отклонений, оценка их опасности и разработка мероприятий по предотвращению авиационных происшествий производятся с учетом взаимодействия элементов авиатранспортной системы, а также особенностей отклонений в работе каждого из них»³ взята за основу Международной организацией гражданской авиации при разработке Doc. 9859 ИКАО Руководство по управлению безопасностью полетов (РУБП). То, что ИКАО постепенно перенимает очень много положительного из того, что было в авиации СССР подтверждается при анализе издаваемых документов. Неиспользование большого опыта в контрольно-надзорной деятельности Советского Союза является огромным пробелом в организационно-правовом развитии государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России на современном этапе.

Анализ показателей безопасности в гражданской авиации России и мира показал, что с 1982 по 1992 гг. количество катастроф на 100 тысяч часов налета самолетов взлетной мас-



сой более 10 тонн при пассажирских перевозках в среднем практически не отличалось от показателя для самолетов такого же класса стран-членов ИКАО. При этом в 80-х г. уровень безопасности полетов в СССР был даже в 2 раза лучше, чем в государствах – членах ИКАО.

Если проанализировать статистику Международной организации гражданской авиации (ИКАО) за последние 10 лет, то окажется, что при одинаковом количестве перевезенных авиапассажиров в России их погибает во многом больше, чем в среднем по миру.⁴ Если сравнить Россию с Соединенными Штатами Америки, то за период 1982-1992 гг., количество авиационных событий со смертельным исходом произошло (примерно):

- 77 событий на 850 млн перевезенных пассажиров в России (гр. 1, 2);
- 212 событий на 4461 млн перевезенных пассажиров в США (гр. 3, 4).

В России по статистике получается 1 погибший на 11 миллионов перевезенных пассажиров, в США 1 погибший на 21 миллион перевезенных пассажиров. В России происходило катастроф в 1,9 раз больше чем в США. В 2007-2017 годы количество авиационных событий со смертельным исходом произошло (примерно):

- 46 событий на 813 млн. перевезенных пассажиров в РФ (гр. 1, 2);
- 77 событий на 8286 млн. перевезенных пассажиров в США (гр. 3, 4). В России по статистике получается 1 погибший на 17 миллионов перевезенных пассажиров, в США 1 погибший на 107 миллионов перевезенных пассажиров. Получается по статистике на сегодняшний день в РФ происходит катастроф в 6,2 раза больше чем в США.

График 1



График 2

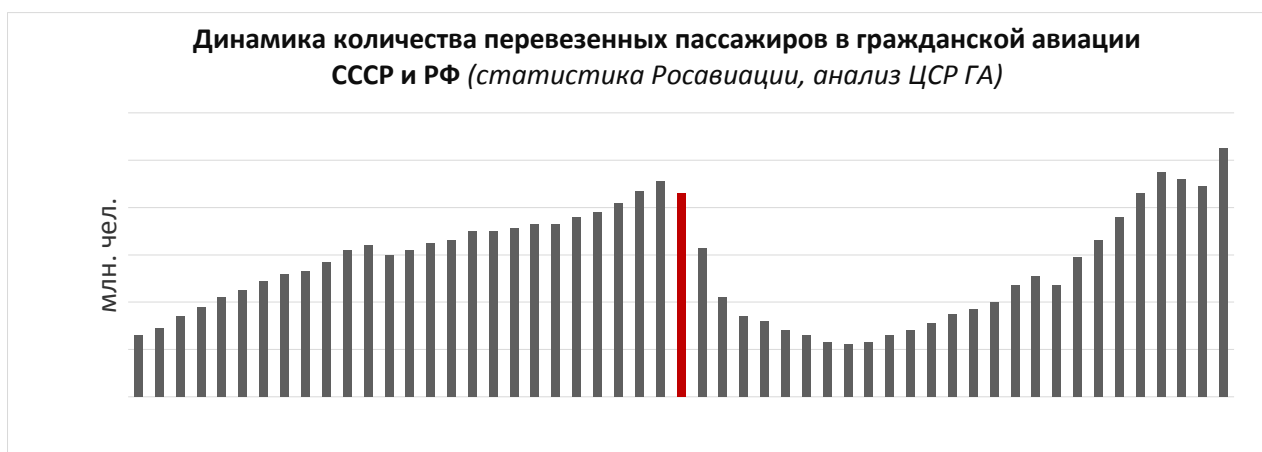
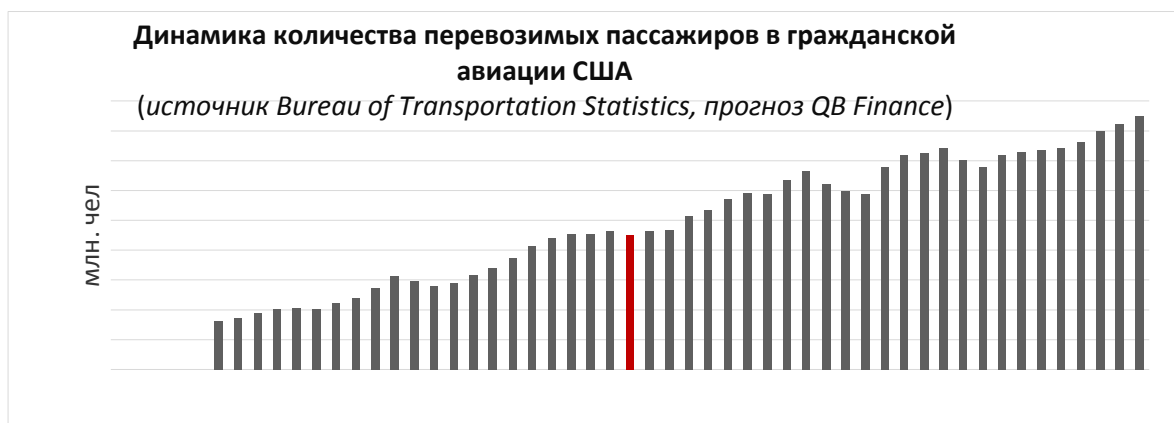




График 3



График 4



2. Не радуют и резкие перепады в безопасности полетов и динамике перевозок пассажиров в России по сравнению с Соединенными Штатами (гр. 1, 2, 3,4). 10 последних лет в США оказались лучшими по безопасности за всю историю американской авиации. Положительный опыт США для современного развития государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России очень полезен. РФ и США великие и огромные по территории авиационные державы. Обе страны в последние 10 лет демонстрируют положительную динамику роста пассажирских авиаперевозок как по объему, так и по качеству. На протяжении всей столетней истории авиаторы России и США заимствовали друг у друга лучшее, что могла предложить каждая из стран.

В настоящее время, в отличие от американского авиационного подразделения Национального совета по безопасности на транспорте (NTSB), российский Госавианадзор выполняет значительно больше функций по надзору, особенно в части соблюдения субъектами законодательства РФ о гражданской авиации, действующих норм и правил, мониторинга состояния безопасности полетов в гражданской авиации. В то же время, российский Госавианадзор не проводит расследований авиационных происшествий – главной и, по сути, единственной задачи своих американских коллег. Функции расследования авиационных происшествий в России необоснованно разделены между другими ведомствами: инциденты расследует Росавиация (к тому же выдает свидетельства, лицензии и сертификаты субъектам авиационной отрасли), а авиационные происшествия – межгосударственный авиационный комитет (МАК).

Основная цель NTSB – это определение вероятных причин авиационных происшествий. Ведомство в полном объеме производит расследование всех катастроф и авиационных происшествий. По результатам расследований разрабатываются рекомендации, которые



направляются для реализации в FAA и производителям авиационной техники. Внедрение этих рекомендаций в практику призвано предотвращать в будущем происшествия. Действует Национальный совет по безопасности на транспорте на основании мандата Конгресса США и напрямую отвечает за свою деятельность перед президентом страны. В этом состоит еще одно принципиальное отличие NTSB от российского Ространснадзора, который входит в структуру министерства транспорта. Неиспользование эффективного примера США в государственном контроле авиационной отрасли – это ошибка в организационно-правовом развитии государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России на современном этапе.

3. Стандарты и рекомендуемая практика ИКАО. Кто должен позаботиться об имплементации их в Воздушное законодательство РФ? В Российской Федерации в настоящее время нет лица ответственного за безопасность полетов, ни персонально, ни на уровне ведомства в соответствии с рекомендациями ИКАО. До сих пор не установлен в РФ приемлемый уровень эффективности обеспечения безопасности полетов, как того требует ИКАО. Почему? Ответ несложен, и представляется следующим образом:

1. Специального централизованного органа, ответственного за обеспечение безопасности полетов, просто нет;

2. Введение приемлемого (количественного) уровня эффективности обеспечения безопасности полетов сразу продемонстрирует крайнее неблагоприятное состояние гражданской авиации в Российской Федерации.

В России по настоящее время полностью не исключен конфликт интересов при расследовании авиационных происшествий. Отсутствует единый орган, который должен заниматься контролем и расследованием, отвечать за безопасность полетов в стране, который не должен скрывать или перекладывать вину на кого-то другого, должен мыслить системно и целенаправленно. Только при таком органе можно будет выявить важные моменты, для предотвращения авиационных событий в будущем. Пока у нас каждый (Минтранс, Ространснадзор, Росавиация, МАК) отвечает за свое направление по обеспечению безопасности в авиации; при этом часто эти направления пересекаются между ведомствами. ИКАО также требует, чтобы в государстве, в каждой компании, каждой организации, связанной с авиацией, существовала поощрительная и, ни в коем случае, карательная, система добровольных сообщений об угрозе безопасности полетов. На государственном уровне такая система не разработана.

Не надо изобретать велосипед, и в России на основании исторического опыта, эффективных и положительных мировых примеров должно быть определено или создано ведомство, ответственное за обеспечение безопасности полетов в стране. Такое ведомство, которое бы осуществляло контроль за исполнением воздушного законодательства и общемировых стандартов, проводило авиационные расследования всех уровней и разрабатывало рекомендации для применения в целях повышения безопасности полетов, отдельное, в плане подчиненности, от системы. Как красиво прописана миссия Министерства транспорта США: «Обеспечить, чтобы наша страна имела самую безопасную, эффективную и современную транспортную систему в мире; что улучшает качество жизни для всех американских людей и общин, от сельских до городских, а также повышает производительность и конкурентоспособность американских рабочих и предприятий»⁵ – это, разумеется, банально, но является фактом, который не требует комментариев.

В то же время цели и задачи Министерства транспорта Российской Федерации определены в пределах того, чтобы «осуществлять функции по выработке государственной политики в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического и промышленного транспорта»⁶ – и это тоже можно оставить без комментариев до тех пор, пока эта проблема не будет решена в соответствии с современными требованиями обеспечения безопасности авиационных и иных перевозок.



Примечания

- ¹ Методические рекомендации по предотвращению авиационных происшествий в гражданской авиации СССР (утверждены Постановлением Государственной комиссии по безопасности полетов гражданской авиации СССР от 16.12.1985 № 7 и введены в действие 01.10.1986 г.
- ² Дос. 9859 ИКАО. Руководство по управлению безопасностью полетов (РУБП).
- ³ Дос 9734. ИКАО. Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов, п. 2.1.1.
- ⁴ Полтавец В.А. Начальник лаборатории безопасности полетов ФГУП ЛИИ им. М.М. Громова. Отчет. «Сравнение показателей безопасности полетов гражданской авиации в России, ИКАО» // <https://docplayer.ru/295267-Otchet-sravnienie-pokazateley-bezopasnosti-poletov-grazhdanskoj-aviacii-v-rossii-ikao-i-ssha-v-nastoyashchey-rabote-ocenka-urovnya-bezopasnosti-poletov.html>.
- ⁵ The mission of the US Department of Transportation. <https://www.transportation.gov/mission/about-us>.
- ⁶ Министерство транспорта Российской Федерации, цели и задачи. <https://www.mintrans.ru/ministry/targets>.

Библиографические ссылки

1. Исмагилов Р.Ф., Гер О.Е., Числов А.И. Особенности либерализации авиaperевозок в странах ЕАЭС // Правовое поле современной экономики. 2016. № 4. С. 128-132.
2. Книвель А.Я. Готова ли Россия к проверке ИКАО? // АвиаСоюз. 2014. № 2.
3. Тасун В.Н. Безопасность полетов требует совершенствования системы управления ГА // Российская газета. 2014. 2 сентября.
4. Халыгов Н.Г., Халыгов Н.Б., Мурсакулов Н.Н., Халыгов Х.Н. Безопасность на авиационном транспорте: предполетный досмотр пассажиров и их ручной клади // Мир политики и социологии. 2016. № 10. С. 173-184.
5. Халыгов Н.Г., Халыгов Н.Б., Мурсакулов Н.Н., Халыгов Х.Н. Роль ИКАО, IATA и АСI в обеспечении авиационной безопасности // Правовое поле современной экономики. 2016. № 6. С. 184-189.
6. Халыгов Н.Г., Халыгов Н.Б., Мурсакулов Н.Н., Халыгов Х.Н. Терроризм на авиационном транспорте: типы угроз и их источники // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 10. С. 143-154.

References

1. Ismagilov R.F., Ger O.Ye., Chislov A.I. Osobennosti liberalizatsii aviapervezok v stranakh YEAES (Features of air transport liberalization in the EEU countries). *Pravovoye pole sovremennoy ekonomiki*, 2016, No. 4, S, 128-132.
2. Knivel' A.YA. Gotova li Rossiya k proverke IKAO? (Is Russia ready to check ICAO?). *AviaSoyuz*, 2014, No. 2.
3. Tasun V.N. Bezopasnost' poletov trebuet sovershenstvovaniya sistemy upravleniya GA (Flight safety requires the improvement of the CA management system). *Rossiyskaya gazeta*, 2014, 2 sentyabrya.
4. Khalygov N.G., Khalygov N.B., Mursakulov N.N., Khalygov Kh.N. Bezopasnost' na aviatsionnom transporte: predpoletnyy dosmotr passazhirovo i ikh ruchnoy kladi (Safety on aviation transport: preflight inspection of passengers and their hand luggage). *Mir politki i sotsiologii*, 2016, No. 10, pp. 173-184.
5. Khalygov N.G., Khalygov N.B., Mursakulov N.N., Khalygov Kh.N. Rol' ICAO, IATA i ACI v obespechenii aviatsionnoy bezopasnosti (The role of ICAO, IATA and ACI in ensuring aviation security). *Pravovoye pole sovremennoy ekonomiki*, 2016, No. 6, pp. 184-189.



6. Khalygov N.G., Khalygov N.B., Mursakulov N.N., Khalygov Kh.N. Terrorism na aviatsion-nom transporte: tipy ugroz i ikh istochniki (Terrorism in aviation transport: types of threats and their sources). *Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost'*, 2016, No. 10, pp. 143-154.

Дата поступления: 22.01.2019

Received: 22.01.2019

УДК 342.9

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
В ОБЛАСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ
ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ГОРОДАХ
РОССИИ**

ПРОКОФЬЕВ Константин Георгиевич
*кандидат юридических наук, и.о. ректора
Курганского государственного университе-
та, г. Курган, Россия. E-mail: 775777@bk.ru*

ПЕТРОВ Петр Алексеевич
*заместитель генерального директора ООО
«Лидер Консалт Право», г. Санкт-
Петербург, Россия. E-mail: pdsg@list.ru*

СЕЛИВЕРСТОВ Илья Николаевич
*следователь Кингисеппского межрайонного
следственного отдела следственного управ-
ления Следственного комитета Российской
Федерации по Ленинградской области,
г. Кингисепп, Ленинградская область, Россия.
E-mail: pdsg@list.ru*

**STATE ADMINISTRATION IN THE
FIELD OF HOUSING STOCK
MODERNIZATION IN RUSSIAN CITIES**

PROKOFIEV Konstantin Georgievich
*Candidate of Law, Acting Rector of Kurgan
State University, Kurgan, Russia.
E-mail: 775777@bk.ru*

PETROV Petr Alekseevich
*Deputy General Director of ООО Lider Con-
sult Pravo, St. Petersburg, Russia.
E-mail: pdsg@list.ru*

SELIVERSTOV Ilya Nikolaevich
*Investigator of the Kingisepp Interdistrict In-
vestigative Department of the Investigative Di-
vision of the Investigative Committee of the
Russian Federation in the Leningrad Region,
Kingisepp, Leningrad Region, Russia.
E-mail: pdsg@list.ru*

Системообразующей основой комплекса методов, принципов и субъектов государственного управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда городов России является блок целеполагания, поскольку нужно выделить основную, приоритетную, цель, которая определяет единство всей совокупности целей технического, экономического, правового, социального и морального характера. Такой приоритетной целью всей полисубъектной системы управления эксплуатацией и техническим обслуживанием жилищного фонда является его модернизация.

Ключевые слова: государство, управление, жилищный фонд, административное право, гражданское право, мораль.

The main strategic background of the complex of methods, principles and subjects of state administration of the operation and maintenance of the housing stock of Russian cities is a goal-setting block, so far it is necessary to single out the main, priority goal, which determines the unity of the entire set of technical, economic, legal, social and moral goals. This priority goal of the entire polysubject control system for the operation and maintenance of the housing stock is the goal of modernizing the latter, and this paper is devoted to it.

Key words: state, administration, housing stock, administrative law, civil law, moral.