



БОРИСЕНКО Анна Владимировна
Экономист

ОАО «АК Уральские авиалинии»
620025, РФ, г. Екатеринбург,
пер. Утренний, 1-г
Тел.: (343) 272-60-55
E-mail: mavdom1@mail.ru



ЛЬВОВА Майя Ивановна
Кандидат экономических наук, доцент
кафедры экономики и права

**Уральский государственный
экономический университет**
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Тел.: (343) 221-27-17
E-mail: minlvova@mail.ru

Ключевые слова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР
ВОЗДУШНЫЙ ТРАНСПОРТ
СИСТЕМА ОРГАНОВ
ПОЛНОМОЧИЯ

Аннотация

В статье раскрывается взаимосвязь между эффективностью государственного регулирования и уровнем безопасности на воздушном транспорте. Реорганизации в этой сфере в Российской Федерации происходили неоднократно, в результате последних уровень аварийности начал снижаться, но по-прежнему остается одним из самых высоких в мире. Это свидетельствует о неэффективном распределении полномочий и обязанностей в существующей структуре. Назревает необходимость пересмотра объема прав и полномочий с одновременным наделением соответствующих институтов обязанностями.

JEL classification

E69, G38, H11

Государственное регулирование как инструмент повышения безопасности на воздушном транспорте

Государство играет большую роль в жизни общества, выполняя свои политические, социальные и экономические функции. В условиях развития рыночных отношений вмешательство государства, несмотря на использование прямых методов, в основном носит косвенный характер. Его основное предназначение – создание благоприятных условий для функционирования общества и его развития. Однако опыт показывает необходимость большего участия государства в некоторых отраслях экономики, которые играют значимую роль для социально-экономического развития страны.

В экономике Российской Федерации воздушный транспорт играет системообразующую роль. Он характеризуется тесной связью с другими (обеспечивающими) отраслями, такими как машиностроение, черная металлургия и химическая отрасль, его развитие является одной из наиболее наукоемких и инновационных отраслей экономики. Он влияет на развитие экономики страны, решение социально-экономических задач, имеет особое значение для Российской Федерации как средство обеспечения дальних магистральных пассажирских сообщений, в том числе международных, и как средство сообщения между городами внутри страны. О росте основных показателей деятельности гражданской авиации свидетельствуют официальные статистические данные Росавиации, которые представлены в таблице.

Из таблицы видно, что с 2010 г. пассажирооборот и количество перевезенных пассажиров неуклонно растут.

Также следует отметить рост региональных перевозок. Так, пассажирооборот на внутренних перевозках в 2014 г. по сравнению с 2013 г. увеличил свою долю в общей структуре пассажирооборота на 2,2%. Кроме того, следует отметить, что воздушный транспорт является источником повышенной опасности, поэтому он нуждается в пристальном контроле со стороны государства.

В современном экономическом словаре термин «регулировать» толкуется как «подчинять определенному порядку, правилу, упорядочивать; воздействовать на экономические процессы для получения требуемых показателей, достижения нужной степени удовлетворения потребностей» [7. С. 393]. По мнению С.А. Пыткиной и Р.В. Зике, государственное регулирование – вид правового регулирования, связанный с нормотворческой и правоприменительной (правообеспечительной) деятельностью государства; воздействие государственных органов на экономические объекты, процессы и участвующих в них лиц [6. С. 38].

Отдельные ученые считают, что государственное регулирование – это система экономических рычагов и стимулов, с помощью которых государство влияет на развитие экономики [4. С. 65]. Можно отметить, что среди авторов отдается приоритет либо экономической составляющей деятельности государства, либо нормотворческой. На наш взгляд, данное разграничение является не совсем корректным. Подобные определения не отражают весь объем функций государства, его обязанностей и полномочий. Наиболее точное и объемное толкова-

Динамика основных показателей деятельности гражданской авиации в России, 2010–2014 гг.

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014
Пассажирооборот, млрд пасс.-км:	147,1	166,8	195,8	225,2	241,5
международные перевозки	87,5	100,4	124,3	147,3	152,6
внутренние перевозки	59,6	66,4	71,5	77,9	88,9
Перевезено пассажиров, млн чел.:	57,0	64,1	74,0	84,6	93,2
международные перевозки	27,7	31,4	38,6	45,3	46,9
внутренние перевозки	29,3	32,7	35,4	39,3	46,3

State Regulation as a Tool for Improving Aviation Safety

Carrying out its political, social and economic functions, the state plays an important role in the life of society. With the development of market relations, intervention of the state is mainly of indirect character even though it uses direct methods. Its main purpose is to create favourable conditions for society to function and develop properly. However, as experience shows, there is a need for a greater involvement of the state in some sectors of economy that are of special importance for the socio-economic development of a country.

Air transport is a systemically important part of the economy of the Russian Federation. It is closely related to other sectors such as machine-building, ferrous metallurgy and chemical industry and its development requires the most knowledge-intensive and innovative approaches. Air transport affects the development of Russia's economy and is able to provide solutions to socio-economic problems. It is especially important to the Russian Federation as a means of long-distance trunk-line passenger service (international one included) and as a means of communication between the cities of the country. According to the official statistics of the Federal Air Transport Agency (Rosaviatsiya), over the last several years the performance of civil aviation has improved. The data are presented in the table.

The table demonstrates that since 2010 passenger turnover and the number of passengers handled have been increasing steadily. We should also note that there was a rise in regional transportation. Compared to 2013, domestic air passenger turnover in 2014 increased its share in the total passenger turnover by 2.2%. In addition, it is worth

mentioning that air transport is a source of increased danger, so it must be closely monitored by the state.

According to the contemporary economic dictionary, the term "to regulate" is interpreted as "to obey certain orders and rules, put in order; exert influence on economic processes to achieve the required goals and reasonable satisfaction level of the needs" [7. P. 393]. S.A. Pytkina and R.V. Zike believe that government regulation is a form of legal regulation related to the rule-making and law-enforcement activity of the state; impact of the state bodies on economic entities, processes and participants [6. P. 38].

Some researchers suppose that state regulation is a system of economic levers and incentives applied by the state to influence the development of economy [4. P. 65]. It should be noted that these authors give preference to either economic aspect of the state activity or rule-making. In our view, such distinction is not quite correct. Definitions similar to the one given above do not reflect the full scope of functions, responsibilities and powers of the state. Ye.V. Pereverzeva offers the most accurate and diverse interpretation of the term "government regulation": this is a system of standard measures of a legislative, executive and supervisory nature that are implemented by competent state institutions and civil society organizations in order to stabilize the existing socio-economic system and adapt it to changing environment [4. P. 66].

The elements of government regulation encompass control and supervision. According to R.V. Shagieva (Dr. Sc. (Law)),

Dynamics of the main performance indicators of civil aviation in Russia, 2010–2014

Indicator	2010	2011	2012	2013	2014
Passenger turnover, billion passenger kilometres	147,1	166,8	195,8	225,2	241,5
International transportation	87,5	100,4	124,3	147,3	152,6
Domestic transportation	59,6	66,4	71,5	77,9	88,9
Number of passengers handled, million	57,0	64,1	74,0	84,6	93,2
International transportation	27,7	31,4	38,6	45,3	46,9
Domestic transportation	29,3	32,7	35,4	39,3	46,3

► **Anna V. BORISENKO**
Economist

OA O "Ural Airlines"
620025, RF, Yekaterinburg,
Utrenniy lane, 1-g
Phone: (343) 272-60-55
E-mail: mavdom1@mail.ru

► **Maia I. LVOVA**
Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of
Economics and Law Dept.

Ural State University of Economics
620144, RF, Yekaterinburg,
8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45
Phone: (343) 221-27-17
E-mail: minlvova@mail.ru

Keywords

STATE REGULATION
STATE CONTROL
STATE SUPERVISION
AIR TRANSPORT
SYSTEM OF AUTHORITIES
POWERS

Abstract

The article deals with the interrelationship between the effectiveness of state regulation and aviation safety. In the Russian Federation, the sphere of air transport has undergone multiple reorganizations. As a result, airplane accident statistics witnessed a significant decline, but accident rate still remains one of the highest in the world. This indicates that distribution of powers and responsibilities within the existing structure is not effective. There exists a necessity of reviewing the scope of rights and powers and simultaneous devolving responsibilities to corresponding institutions.

JEL classification

E69, G38, H11

ние дает Е.В. Переверзева, когда отмечает, что государственное регулирование представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям [4. С. 66].

Элементами государственного регулирования являются контроль и надзор. По мнению доктора юридических наук Р.В. Шагиевой, под государственным контролем следует понимать деятельность государства по обеспечению эффективного и целесообразного функционирования государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (прежде всего юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых отклонений. При помощи права государство определяет экономические цели и приоритеты и, безусловно, заинтересовано в их реализации [13. С. 35].

Согласно мнению А.М. Тарасова, сущность контроля состоит «в наблюдении за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица» [12. С. 27].

Неоднородность мнений налицо. Зачастую авторы делают акцент на правовой основе государственного контроля, т.е. видят его основную задачу в обеспечении выполнения требований законодательного массива. Считаем, что такое мнение является не вполне обоснованным.

Общеизвестным является тот факт, что существует несколько видов государственного контроля согласно одной из классификаций: контроль Президента РФ, контроль органов исполнительной власти, контроль органов законодательной власти, контроль органов судебной власти. Поэтому сводить государственный контроль только к обеспечению законности представляется некорректным. Наиболее лаконичным и соответствующим действительности представляется определение А.М. Тарасова, который дает этому понятию более широкое и полное определение. Мы предлагаем конкретизировать это понятие следующим образом. Государственный контроль – это систематическое наблюдение и проверка соответствия деятельности

подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица, осуществляемая с целью повышения эффективности государственного управления.

В.П. Беляев в докторской диссертации определяет, что надзор – это форма юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений. И контроль, и надзор – прежде всего наблюдение, проверка чужой-либо деятельности и реагирование в случае выявления отклонения (правонарушения) [1. С. 34]. Некоторые авторы отмечают черту, которая отделяет надзор от контроля – наличие специфического субъекта осуществления деятельности, т.е. органа государственной власти.

Соотношение понятий контроля и надзора всегда привлекало и привлекает внимание специалистов-правоведов. Одни ученые понятия контроля и надзора отождествляют, другие считают их самостоятельными видами деятельности. Более распространенным является понимание контроля и надзора как целого и части. Эта точка зрения представляется наиболее обоснованной, так как у контроля и надзора совпадают признаки, например, контроль и надзор обладают специальным объектом деятельности. В то же время основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности. А целью надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий.

Что касается государственного регулирования конкретно воздушного транспорта, то Т.Л. Соловьёва считает, что 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 средств, форм и методов [10. С. 113].

Государственное регулирование в авиатранспортной отрасли представляет собой совокупность мер, норм и правил, благодаря которым государство может воздействовать на участников рынка авиатранспорта для координации, воздействия и контроля за деятельностью авиационных предприятий.

Основными целями регулирования авиатранспортного рынка являются [11. С. 111]:

1) обеспечение непрерывности и бесперебойности технологических процессов;

2) обеспечение безопасности полетов.

Государственное регулирование деятельности в области воздушного транспорта в Российской Федерации осуществляет уполномоченный орган в области гражданской авиации – Министерство транспорта РФ. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) в лице Департамента государственной политики в области гражданской авиации является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Министерство транспорта Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и Федерального агентства воздушного транспорта.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) 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

government regulation means activity of the state aimed at ensuring effective and reasonable functioning of the state and society through establishing the compliance of the actual state of social relations with accepted norms (primarily legal ones) and controlling detected deviations. By means of law, the state determines economic objectives and priorities and is obviously interested in their accomplishment [13. P. 35].

As A.M. Tarasov specifies, the essence of control is to monitor to what extent the activity of the supervised object corresponds to the directions given by a governing body or an official [12. P. 27].

It is obvious that there is no consensus among scientists regarding the definition of government regulation. Often, researchers focus on the legal basis of state control, i.e. they see its main task in meeting the requirements of legislation. From our standpoint, this opinion is not fully justified.

It is widely known that according to one of the classifications there exist several types of control: control of the President of the Russian Federation, control of the executive power, control of the legislative power, and control of the judicial power. This fact explains why limiting government control to only guaranteeing legitimacy seems to be incorrect. The most exhaustive and precise definition of the concept is proposed by A.M. Tarasov. We suggest concretizing this concept as follows. Government control is a systematic monitoring and checking if the supervised object follows the directions provided by a governing body or an official, carried out in order to increase the effectiveness of public administration.

V.P. Belyaev in his doctoral dissertation gives the definition of supervision. In his opinion, this is a form of legal activity of entitled subjects that results in performing legally valid actions in accordance with their competence. These actions are carried out to deal with legal cases that take place at supervised objects because of failure or improper implementation of laws by state bodies and officials. The main purpose of the actions taken is to ensure law and order, prevent and combat crime. Both control and supervision are primarily monitoring, checking someone's activity and, in case of deviations (offence), responding [1. P. 34]. Some authors believe there is an aspect that differentiates supervision from control, i.e. the presence of a specific subject performing activity – a government body.

The correlation between control and oversight has always attracted attention

of legal experts and still does. Some scientists equate these two terms while others consider them to be independent. Understanding control and supervision as a relationship between the whole and its part is more widespread. This viewpoint seems to be the most reasonable since control and oversight share the same features, for example, both of them possess a special object of activity. At the same time, the main difference between these terms is that control is aimed at not only guaranteeing law and order, but also ensuring effectiveness and expediency. The purpose of supervision is accurate and steady implementation of laws, which is not accompanied by an assessment of expediency of legal acts and actions.

Now we will turn our attention to government regulation of air transport. From the standpoint of T.L. Solovyova, state regulation of air transport can be considered as an activity of the state represented by specially authorized bodies and aimed at implementation of the state policy in the air transport sector with the use of special tools, forms and methods [10. P. 113]. State regulation in the air transport industry is a set of measures, rules and regulations by which the state can influence the participants of the air transport market to coordinate, guide and control the activity of aviation enterprises.

The main objectives of regulation in the airline market include [11. P. 111]:

- 1) ensuring continuity and regularity of technological processes;
- 2) ensuring flight safety.

State regulation of the airline industry in Russia is carried out by a specially authorized body in the field of civil aviation – the Ministry of Transport of the Russian Federation. The Ministry of Transport (Mintrans) represented by the Department of State Policy in the Field of Civil Aviation is a federal executive authority in the sphere of transport. It frames the national policy and legal regulation with regard to civil aviation, airspace management and air navigation service for users of the airspace of the Russian Federation, airspace search and rescue operations, ensuring transport safety and state registration of rights to aircrafts and transactions with them.

The Ministry of Transport of the Russian Federation coordinates and oversees the activity of the Federal Service for Supervision of Transport and the Federal Air Transport Agency, both of which come under the jurisdiction of Mintrans.

The Federal Air Transport Agency (Rosaviatsiya) is a federal executive body that

performs the following functions: rendering of state services and managing government-owned property in the air transport sector (civil aviation); using the airspace of the Russian Federation; air navigation assistance for users of Russia's airspace; airspace search and rescue operations; offering state service to assure air aviation safety and security; state registration of rights to aircrafts (licensing approval) and transactions with them. The complete list of the Agency's functions is enshrined in the Statute on the Federal Air Transport Agency. It is worth noting that the Statute does not stipulate its duties.

The State Aviation Safety Supervision Agency (Gosavianadzor) is a division of the Federal Service for Supervision of Transport (Rostransnadzor). Its functions embrace oversight in the civil aviation sector; the use of airspace of the Russian Federation; air navigation servicing for the users of Russia's airspace (except for airspace search and rescue).

The main task of Gosavianadzor is to exert control over statutory compliance in the Russian Federation, including observance of international treaties of the country in the civil aviation sector; the use of Russian airspace; air navigation servicing for the users of Russia's airspace. Similar to the Federal Air Transport Agency, Gosavianadzor has no duties and therefore does not bear responsibility for its actions.

The Interstate Aviation Committee exercises its powers in the area of airworthiness, certifies aerodromes and conducts investigations of aviation accidents and incidents on the territory of the Russian Federation.

This state regulatory system in the air transport sector of the Russian Federation took shape in 2009 when it was significantly simplified. Before 2009, the civil aviation industry was represented by the Ministry of Transport of the Russian Federation, the Federal Service for Supervision of Transport, the Federal Air Transport Agency, the Federal Service for Air Navigation. In addition, the following government bodies held powers in the civil aviation sphere:

- 1) the Interstate Aviation Committee;
- 2) the Federal Agency for State Property Management (Rosimushchestvo) in conjunction with the Federal Industry Agency (Rosprom) and the Federal Air Transport Agency (Rosaviatsiya) had powers to manage federal property.

The authority to develop state policy in the sphere of aviation industry was granted to the Ministry of Industry and Energy (Minpromenergo), in the field of civil aviation – to the Ministry of Transport (Mintrans),

государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними. Полный список его полномочий закреплен в «Положении о Федеральном агентстве воздушного транспорта», но следует отметить, что в Положении не закреплены его обязанности.

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). Сокращенное наименование – Госавианадзор.

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. Так же как и у Федерального агентства воздушного транспорта, у Госавианадзора отсутствуют обязанности, а следовательно, он не несет ответственности за свою деятельность.

Межгосударственный авиационный комитет осуществляет свои полномочия в области нормирования летной годности воздушных судов, годности к эксплуатации аэродромов, расследования авиационных происшествий на территории Российской Федерации.

Такая система органов государственного регулирования в области воздушного транспорта в Российской Федерации функционирует с 2009 г., когда она была значительно упрощена. До этого времени в сфере управления гражданской авиацией функционировало Министерство транспорта РФ, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральная служба по аэронавигации. Кроме того, в сфере гражданской авиации осуществляли полномочия:

- Межгосударственный авиационный комитет;
- Росимущество совместно с Роспромом и Росавиацией по управлению федеральным имуществом.

Полномочия по выработке государственной политики были предоставлены Минпромэнерго России (авиационная промышленность), Минтранс России (гражданская авиация, кроме вопросов использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания) и Росаэронавигации (использование воздушного пространства и аэронавигационное обслуживание).

В.А. Колясников отмечает, что за последние 15 лет реорганизация органов государственного регулирования воздушного транспорта проводится у нас уже в седьмой раз [3. С. 11].

Государственное регулирование на воздушном транспорте проявляется посредством формирования нормативно-правовой базы деятельности воздушного транспорта и осуществления перевозок, осуществления аккредитации, лицензирования и сертификации, государственной регистрации прав собственности, поддержания летной годности, осуществления аэронавигационного обслуживания, расследования авиационных происшествий и др.

Формирование нормативно-правовой базы деятельности воздушного транспорта является одним из самых важных инструментов государственного регулирования. В настоящий момент основным нормативно-правовым актом, регламентирующим деятельность по перевозке пассажиров и грузов, является глава 40 Гражданского кодекса РФ. В главе 11 Кодекса об административных правонарушениях РФ содержатся нормы ответственности за правонарушения на транспорте. Собственно воздушное законодательство, содержащее в себе нормы по перевозке воздушным транспортом, согласно ст. 2 Воздушного кодекса РФ состоит из многих документов: Воздушного кодекса РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Кроме того, согласно ст. 3 Воздушного кодекса РФ, «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены правилами международного договора». Основным международным нормативно-правовым актом является Чикагская конвенция «О международной гражданской авиации» (1944 г.).

Необходимо отметить, что в настоящий момент в России отсутствует четкая концепция построения системы нормативно-правовой базы регулирования деятельности воздушного транспорта, как того требуют положения Чикагской конвенции. Анализ состояния нормативно-правовой базы деятельности воздушного транспорта свидетельствует об отсутствии единого правового массива. Нормативные правовые акты не согласованы друг с другом и носят точечный характер, а их издание не систематизировано.

Существующий массив документов разрабатывают около 10 различных организаций и учреждений, таких как Минтранс РФ, Минобороны РФ, Росавиакосмос РФ, Ространснадзор РФ. Для которых эта сфера является «случайной», разовой. К принципам разработки нормативных правовых актов не относятся их классификация и систематизация.

Как уже было сказано, к показателям эффективности осуществления государственного регулирования в сфере гражданской авиации относится анализ показателей аварийности. Безопасность определяется эффективной работой подразделений гражданской обороны, аварийно-спасательных служб, специальных служб, правоохранительных органов [2. С. 388].

Показатели могут быть статистическими и аналитическими. Статистические показатели обычно выражаются в определенных физических величинах, получаемых в результате обработки данных эксплуатации, и являются первичной информацией о безопасности полетов. К ним относятся, например, количество катастроф, количество погибших в авиакатастрофах, количество угонов самолетов и др. Аналитические показатели безопасности полетов обычно имеют вероятностное выражение и вычисляются методами теории вероятностей [5. С. 24].

На рис. 1 представлена динамика показателей аварийности в гражданской авиации с 1990 г. и динамика роста пассажирооборота в России.

На графике видно, что наименьшее число авиационных происшествий было зафиксировано в 2005 г. Начиная с 2005 г. имеет место повышательный тренд. Число авиационных происшествий увеличивается и в 2014 г. составило 38. Динамика количества жертв в результате авиакатастроф не имеет четко определенного тренда, так как зависит от масштаба авиакатастрофы, но отметим, что в последние 7 лет ситуация стабилизируется. Также

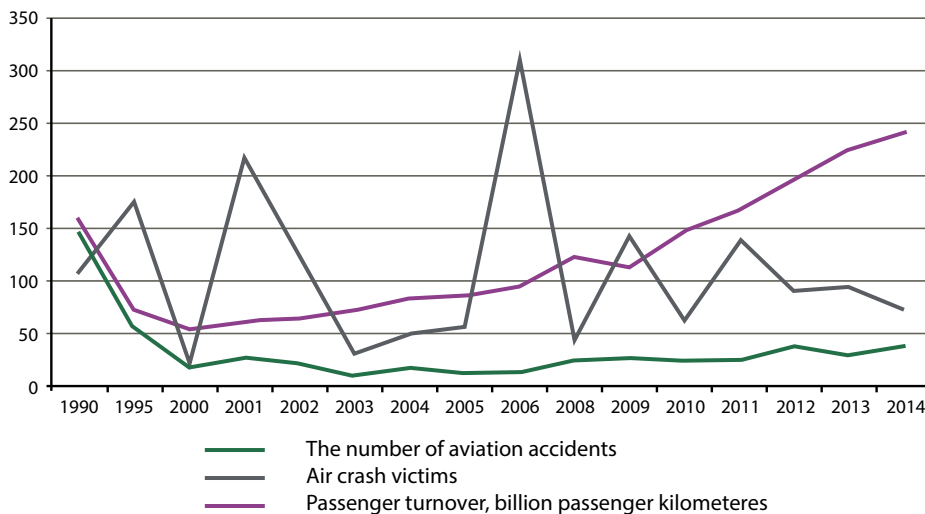


Fig. 1. The dynamics of accident rates in the Russian Federation, 1990–2014

Source: Compiled by the authors based on [14; 15].

except for the use of airspace and air navigation servicing, which were implemented by the Federal Air Navigation Service (Ros-aeronavigatsiya).

V.A. Kolyasnikov stresses that over the last 15 years the state regulatory system is being reorganized for the seventh time [3. P. 11].

The state regulation of the air transport sector implies building of legal framework for airline services and shipping operations, accreditation, licensing and certification, government registration of the property rights, maintenance of airworthiness, air navigation service, investigations of plane accidents and incidents, etc.

Establishing legal framework for the air transport industry is one of the major tools of the state regulation. At the moment, Chapter 40 of the Civil Code of the Russian Federation is the primary statutory instrument declaring passenger-carrying and cargo operations. Chapter 11 of the Code of Administrative Violations of the RF states liability for violations committed on board. In fact, aviation law containing regulations on air transportation in accordance with Article 2 of the Air Code of the Russian Federation consists of several documents: the Air Code, federal laws, decrees of the RF President, resolutions of the Russian government, federal rules of air transport exploitation, federal aviation rules as well as other laws and regulations of Russia adopted in compliance with them. Moreover, according to Article 3 of the Air Code of the RF, if an international treaty of the Russian Federation stipulates other rules than those provided in the Code, preference is given to regulations of the international treaty. The main international document is Chicago Convention on International Civil Aviation (1944).

It should be noted that at the moment Russia does not have a clear concept of legal framework development in the aviation industry as required by the Chicago Convention. The analysis of the current state of legal framework indicates that there is no common legal base. Laws and regulations are not consistent with each other and characterized by a selective nature, and their issuance is not systematized.

The existing regulatory documents are prepared by approximately 10 different organizations and institutions such as the RF Ministry of Transport (Mintrans), the RF Ministry of Defense (Minoborony), the Russian Aerospace Agency (Rosaviakosmos), the Federal Service for Supervision of Transport (Rostransnadzor). For some of them this sphere is "occasional", temporary. Classification and systematization are not among the principles of laws and regulations development.

As mentioned above, the performance indicators of government regulation in the field of civil aviation include accident rate analysis. Safety is determined by effective work of civil aviation departments, emergency services, special services and law enforcement agencies [2. P. 388].

Indicators can be statistical and analytical. Statistical indicators are usually expressed in certain physical quantities obtained through exploitation data processing and represent the primary information about aviation safety. For example, they encompass the number of aviation accidents, the number of passengers killed in airline crashes, the number of aircraft hijackings, etc. Analytical safety indicators are of a probability nature and calculated using methods of probability theory [5. P. 24].

Fig. 1 demonstrates the dynamics of accident rates in civil aviation since 1990 and dynamics of passenger turnover growth in Russia.

The graph shows that the smallest rate of plane accidents was recorded in 2005. Since 2005, there is an upward trend. The number of aviation accidents was growing and it amounted to 38 in 2014. There is no distinct trend in the number of air crash victims since it depends on the scale of the crash, but we should highlight that in the past 7 years the situation has stabilized. We should also note that there is a correlation between a growing passenger turnover and an increase in aviation accidents, because an increasing number of flights leads to a greater probability of an emergency situation.

According to the data of the Ministry of Transport of the Russian Federation, the main reasons behind air accidents are human factor (68% of cases) and mechanical failure (18% of cases). The remaining 14% are divided between bird strikes and unknown causes [16]. The most common factor is violation of standard piloting procedures by the air crew.

Fig. 2 compares the number of aviation accidents in Russia and the world's economically developed regions in 2012.

Russia demonstrated the largest number of aircraft accidents. The accident rate exceeded that of the USA by 15. At that, plane crashes account for 63% of all aviation accidents, while in Europe this share equals 10%. It is important to emphasize that passenger turnover of the USA is 7 times bigger than that of Russian airlines. Accident rate of air transport in Russia is one of the highest in the world that serves to show poor management and ineffective regulation in the sector which originate from the collapse of the Soviet Union.

The analysis allows us to conclude that government regulation is the major instrument for enhancing safety of air travel. This can also be explained by the fact that safety measures require airlines to carry considerable costs and companies are not always ready to bear them on a voluntary basis. The state is therefore an institute which establishes mandatory rules and requirements for entrepreneurs.

In 2009, the system of public authorities in the sphere of air transport witnessed a reorganization. At the same time, the trend in air accident rate began to change. Two years later, it was evident that these reforms yielded positive results and the number of air accidents continued its downward trend. As already mentioned above, air



Рис. 1. Динамика показателей аварийности в Российской Федерации, 1990–2014 гг.

Источник: составлено авторами по: [14; 15].

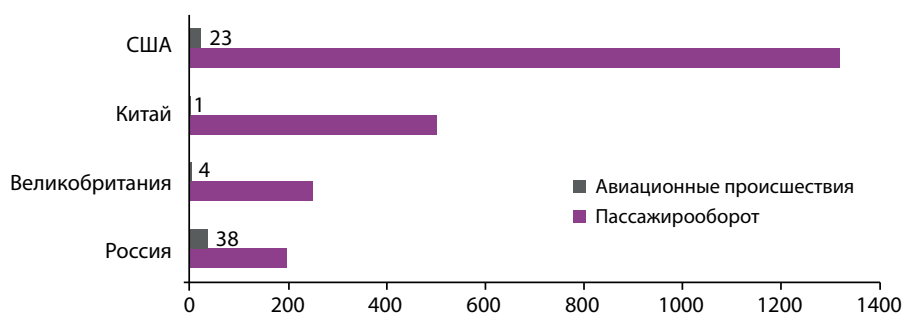


Рис. 2. Число авиационных происшествий и пассажирооборот в 2012 г.

Источник: составлено авторами по: [14; 15].

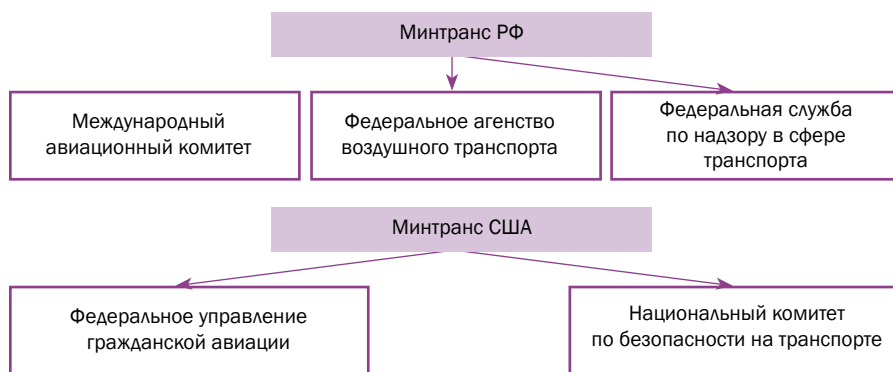


Рис. 3. Сравнение систем органов государственного регулирования США и России

следует отметить зависимость между ростом пассажирооборота и ростом числа авиационных происшествий. Это объясняется тем, что с увеличением числа полетов увеличивается вероятность наступления чрезвычайной ситуации.

Согласно данным Министерства транспорта РФ, основной причиной авиапроисшествий в 68% случаев стал «человеческий фактор» и в 18% – отказы техники. Оставшиеся 14% приходятся на столкновения с птицами, не установленные причины [16]. Самой распространенной является нарушение экипажем стан-

дартных процедур пилотирования.

На рис. 2 представлено сравнение числа авиационных происшествий в России и экономически развитых регионах мира в 2012 г.

В России в 2012 г. число авиационных происшествий было наибольшим. Оно превысило число авиационных происшествий в США на 15. При этом 63% всех авиационных происшествий составляют катастрофы, в то время как в Европе их доля – 10%. Следует отметить, что пассажирооборот США почти в 7 раз превышает пассажирооборот российских ави-

акомпаний. Аварийность на воздушном транспорте в России является одной из самых высоких в мире, это свидетельствует о проблемах в системе управления отраслью, о неэффективности регулирования, которые берут свое начало еще с распада Советского Союза.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу, что главным инструментом повышения безопасности полетов на воздушном транспорте является государственное регулирование. Это объясняется еще и тем, что обеспечение безопасности требует от авиакомпаний существенных затрат, которые в добровольном порядке они не всегда согласны осуществлять. Поэтому государство является институтом, который устанавливает для предпринимателей обязательные для выполнения нормы и правила.

В 2009 г. была проведена реорганизация органов государственной власти в сфере воздушного транспорта и в это же время начались изменения в тренде числа авиационных происшествий. Через два года после проведенных изменений тренд числа авиационных происшествий принял курс строго на сокращение. Это свидетельствует о положительных результатах проведенных реформ. Как уже было сказано, уровень безопасности на воздушном транспорте в России является одним из самых низких в мире. Это позволяет сделать вывод о низкой эффективности государственного регулирования на воздушном транспорте, несмотря на проведенную реорганизацию.

Сравнение с системами государственного регулирования в других развитых странах, таких как США, Китай, Евросоюз, свидетельствует о том, что структура органов государственной власти на воздушном транспорте в России в настоящий момент сходна со структурами этих стран. Об этом свидетельствует схема, приведенная на рис. 3, в которой сравниваются системы государственных органов, непосредственного осуществляющих регулирование на воздушном транспорте.

Есть отличия в объеме полномочий и их разделении между органами. Например, основной функцией Госавианадзора является контроль за соблюдением законодательства субъектами гражданской авиации, в то время как на Росавиацию возложены функции по осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд, сертификации, лицензированию, аккредитации, организации воздушного пространства, организации разработок мероприятий по результатам

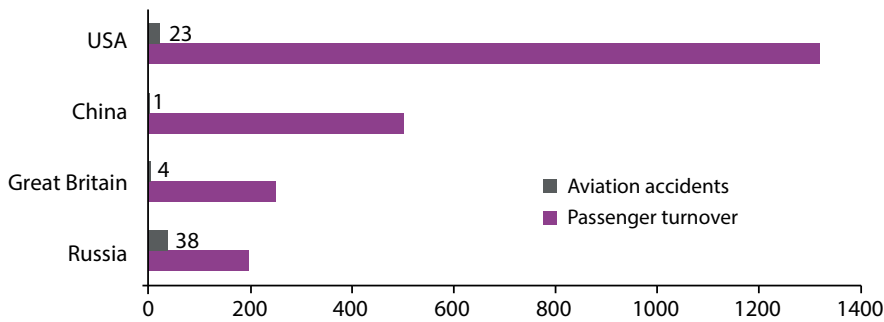


Fig. 2. The number of aviation accidents and passenger turnover in 2012

Source: Compiled by the authors based on [14; 15].

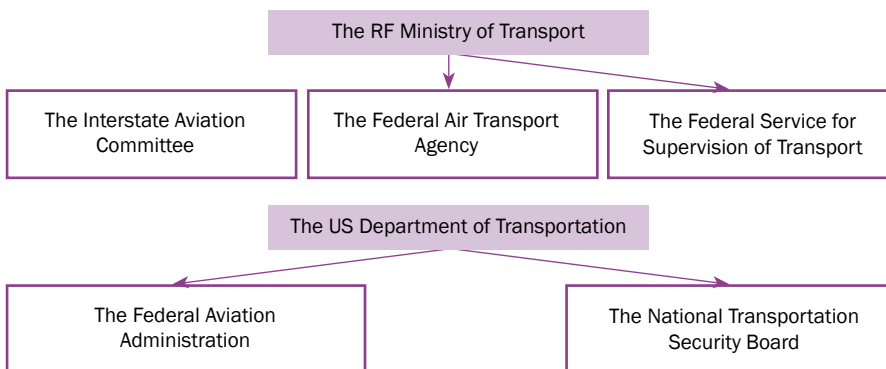


Fig. 3. Comparison of the systems of state regulation of the United States and Russia

safety level in Russia is one of the lowest in the world. This suggests that effectiveness of state regulation of the aviation industry remains poor despite the reorganization.

The comparison between Russia's system of state regulation in the air transport sector and that of other developed countries such as the USA, China and the European Union reveals that these systems are similar. Fig. 3 illustrates this resemblance through comparing the systems of public authorities that are immediately involved in air transport regulation.

There are some differences in the scope of powers and their distribution among institutions. For instance, the key function of Gosavianadzor is to monitor statutory compliance by the civil aviation subjects while Rosaviatsiya performs procurements for the state and municipal needs, certification, licensing, accreditation, airspace management, investigations of aviation accidents and incidents, record keeping of aviation accidents and incidents, economic and financial analysis of subordinate organizations, etc. Thus, Rosaviatsiya carries out the majority of organizational functions in the area of civil aviation. This range of tasks differs from the tasks of the Federal Aviation Administration of the United States.

It is worth mentioning that the standards of the International Civil Aviation Organization (ICAO) require establishing of a public authority which would bear responsibility for air transport safety and quality of service [17]. In the USA this mission is assigned to the National Transportation Safety Board, in Europe – to the European Aviation Safety Agency (EASA). There is no similar body in the structure of state regulatory authorities in Russia. Its functions are divided between the Interstate Aviation Committee, which does not come under the jurisdiction of the RF Ministry of Transport, and Rosaviatsiya.

There exists an urgent necessity to check effectiveness of distribution of responsibilities, powers and rights between public authorities in the aviation industry. Their optimization and equal distribution among institutions are expected to lead to a more coordinated work of the entire system. It is important to assign certain duties to appropriate agencies as the lack of responsibility results in decreasing effectiveness of functioning. Redistribution of powers within the structure seems also reasonable. Here it is possible to learn from foreign experience and adjust it to the Russian realities. It is necessary to accumulate

the full list of duties relating to the safety of air transport within one institutional unit.

The importance of these objectives is fairly understandable since transport, especially air transport, is directly related to exploitation of sources of increased danger which threaten life and health of people and their property [8. P. 62]. Considering that airline accident statistics of the Russian Federation demonstrates the worst results in the world revealing imperfections of personnel policy and a decline in the national aircraft building, it is essential to pay careful attention to the industry and urgently take appropriate measures.

In our opinion, redistribution of powers among state regulators in the aviation sector is one of the highest priorities. This implies transferring some of the powers of Rosaviatsiya to Gosavianadzor, assigning controlling functions to Rosaviatsiya and supervision functions – to Gosavianadzor.

One of the major and most effective tools of state regulation is the target-oriented program method. It involves creation of the federal target-oriented programs (FTOPs). At the moment, the subprogram "Civil Aviation" of the federal target-oriented program "The Development of the Transport System in Russia" (for the period of 2010–2020) is being implemented in the field of air transport. It is required to finalize the mechanisms for the implementation of this FTOP in terms of ensuring flight safety through subsidies.

Moreover, a fundamental law concerning air transport activity has to be introduced. "Flight Safety Control" is planned to be one of its parts. This section enshrines the objects responsible for violations of the existing rules and regulations and determines the scope of their liabilities.

We should emphasise that a set of measures is required to improve the current situation. The rate of economic growth in the field of air transport has slowed significantly in conditions of the crisis, declining purchasing power and destabilization in the currency market. The true is that Russian air carriers are forced to seek out the ways to cut their costs. Frequently, they cut back on spending at the expense of air transport safety. In this context, scrupulous attention of the government is crucial. This may be through improving state regulation mechanism and providing state support. ■

расследования авиационных происшествий и инцидентов, ведению учета авиационных происшествий и инцидентов, осуществлению экономического анализа и анализа финансово-хозяйственной деятельности в подведомственных организациях и др. Таким образом, Росавиация выполняет большинство функций для организации деятельности в области гражданской авиации. Такой функционал не совпадает с функционалом Федерального управления гражданской авиации США.

Следует отметить, что стандарты ИКАО требуют создания государственного органа, за которым закреплена ответственность за безопасность воздушного транспорта и качество обслуживания на нем [17]. В США этими функциями наделен Национальный комитет по безопасности на транспорте, в Европе – это Европейское агентство по безопасности полетов. В структуре органов государственного регулирования России такой орган отсутствует. Его функции разделены между Международным авиационным комитетом, который не находится в ведении Минтранса РФ, и Росавиацией.

Остро встает вопрос о проведении контроля над эффективностью распределения обязанностей, полномочий и прав между органами государственной власти на воздушном транспорте. Их оптимизация и равномерное распределение между структурами должны привести к более слаженной работе всей системы. Необходимо наделить обязанностями соответствующие структуры, так как отсутствие ответственности приводит к

снижению эффективности функционирования. Перераспределение полномочий внутри структуры также представляется целесообразным, здесь можно перенять зарубежный опыт, привести его в соответствие с российскими реалиями. Необходимо сконцентрировать весь перечень полномочий, связанных с безопасностью на воздушном транспорте, в руках одной институциональной единицы.

Важность поставленных задач вполне объяснима, так как транспорт (а тем более воздушный) напрямую связан с эксплуатацией источников повышенной опасности, угрожающих жизни и здоровью людей, имуществу [8. С. 62]. В условиях, когда аварийность на воздушном транспорте в Российской Федерации является самой большой в мире, что говорит о несовершенстве кадровой политики и упадке отечественного авиастроения, необходимо обратить на отрасль более пристальное внимание и экстренно принимать соответствующие меры.

Одной из первоочередных мер, на наш взгляд, должно являться перераспределение полномочий между органами государственного регулирования на воздушном транспорте. Это подразумевает передачу части полномочий Росавиации Госавианадзору, закрепление за Росавиацией контрольных функций, а за Госавианадзором – надзорных.

Одним из основных и эффективных инструментов государственного регулирования является программно-плановый метод. Он предусматривает формирование федеральных целевых программ (ФЦП). В настоящий момент

в сфере воздушного транспорта реализуется подпрограмма «Гражданская авиация» Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2020 гг.)». Необходимо доработать механизмы реализации этой ФЦП в части обеспечения безопасности полетов посредством субсидирования.

Кроме того, необходимо формирование базового нормативно-правового акта, посвященного деятельности воздушного транспорта, одним из разделов которого будет «Обеспечение безопасности полетов». В этом разделе должны быть закреплены объекты, несущие ответственность за нарушение установленных норм и правил, а также определена мера их ответственности.

Следует отметить, что для улучшения текущей ситуации необходимо принятие целого комплекса мер. Темпы экономического роста в сфере воздушных перевозок весьма замедлились в условиях проявления кризисных явлений, сокращения покупательской способности и дестабилизации на валютном рынке. Реалии таковы, что российские воздушные перевозчики вынуждены выискивать статьи сокращения расходов. Зачастую такой статьёй становятся расходы на безопасность воздушных перевозок. В связи с этим в сфере воздушного транспорта необходимо пристальное внимание со стороны государства. Внимание к отрасли может проявляться как через меры совершенствования государственного регулирования, так и посредством оказания государственной поддержки. ■

Источники

1. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юр. наук. Саратов, 2006.
2. Калдин А.М. Проблемы безопасности на воздушном транспорте Российской Федерации // Логистические системы в глобальной экономике: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (3–4 марта 2014 г.). Красноярск: СГАУ, 2014. С. 388–391.
3. Колясников В.А. Проблемы реорганизации воздушного транспорта // Транспорт Российской Федерации. 2007. № 8. С. 10–13.
4. Переверзева Е.В. Семантическая сущность категории «государственное регулирование» // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. 2014. № 38. С. 63–67.
5. Попов Ю.В. Показатели безопасности авиационных полетов // Технологии техносферной безопасности. 2014. № 6(58). С. 24–33.
6. Пыткина С.А., Зике Р.В. Генезис понятий «управление, регулирование, надзор» в банковской деятельности // Российское предпринимательство. 2013. № 11(233). С. 37–43.
7. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд. М.: ИНФРА-М, 2010.
8. Свиркин В.А. К вопросу обеспечения транспортной безопасности на воздушном транспорте // Научный вестник МГТУ ГА. 2013. № 196. С. 62–66.
9. Соболев Л.С. К вопросу развития гражданской авиации в России // Научный вестник МГТУ ГА. 2013. № 190. С. 138–143.
10. Соловьёва Т.Л. К вопросу государственного регулирования на воздушном транспорте // Научный вестник МГТУ ГА. 2011. № 170. С. 113–116.
11. Солюянов В.К. Государственное регулирование как инструмент обеспечения качества услуг в авиатранспортной отрасли // Научный вестник МГТУ ГА. 2014. № 202. С. 111–114.
12. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26–36.
13. Шагиева Р.В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 1(24). С. 34–39.
14. Российский статистический ежегодник: Транспорт. 2014: Стат. сб. / Росстат. М., 2015.
15. Состояние безопасности полетов в мире. Отчет ИКАО. 2013.
16. Основные причины авиакатастроф // МИА «Россия сегодня». URL: <http://ria.ru/infografika/20120703/690811747.html>.
17. Управление безопасностью полетов. Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации. Изд. 1. Июль 2013. URL: www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an19_cons_ru.pdf.

References

1. Belyaev V.P. *Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoy deyatel'nosti: voprosy teorii i praktiki: dis. d-ra yur. nauk* [Control and supervision as forms of legal activity: the issues of theory and practice. Dr. law sci. diss.]. Saratov, 2006.
2. Kaldin A.M. [Security issues on air transport of the Russian Federation]. *Logisticheskie sistemy v global'noy ekonomike: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (3–4 marta 2014 g.)* [Proc. Int. sci.-pract. conf. "Logistic systems in the global economy. March 3–4, 2014]. Krasnoyarsk, SSAU Publ., 2014. Pp. 388–391.
3. Kolyasnikov V.A. Problemy reorganizatsii vozdušnogo transporta [The problems of air transport reorganization]. *Transport Rossiyskoy Federatsii – Transport of the Russian Federation*, 2007, no. 8, pp. 10–13.
4. Pereverzeva Ye.V. Semanticheskaya sushchnost' kategorii «gosudarstvennoe regulirovanie» [Semantic essence of the category "state regulation"]. *Ekonomika i sovremennyy menedzhment: teoriya i praktika – Economics and Modern Management: Theory and Practice*, 2014, no. 38, pp. 63–67.
5. Popov Yu.V. Pokazateli bezopasnosti aviatsionnykh poletov [Aviation safety indicators]. *Tekhnologii tekhnosfernoy bezopasnosti – Technology of Technosphere Safety*, 2014, no. 6(58), pp. 24–33.
6. Pytkina S.A., Zike R.V. Genezis ponyatiy «upravlenie, regulirovanie, nadzor» v bankovskoy deyatel'nosti [Genesis of the Terms "Management, Regulation, Supervision" in Banking Operations]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo – Journal of Russian Entrepreneurship*, 2013, no. 11(233), pp. 37–43.
7. Rayzberg B.A., Lozovskiy L.Sh., Starodubtseva Ye.B. *Sovremennyy ekonomicheskiy slovar'* [Contemporary economic dictionary]. 6th ed. Moscow, INFRA-M Publ., 2010.
8. Svirkin V.A. K voprosu obespecheniya transportnoy bezopasnosti na vozdushnom transporte [On providing the transport security on air transport]. *Nauchnyy vestnik MGTU GA – Scientific Bulletin of MSTU CA*, 2013, no. 196, pp. 62–66.
9. Sobol' L.S. K voprosu razvitiya grazhdanskoy aviatsii v Rossii [On developing civil aviation in Russia]. *Nauchnyy vestnik MGTU GA – Scientific Bulletin of MSTU CA*, 2013, no. 190, pp. 138–143.
10. Solovyova T.L. K voprosu gosudarstvennogo regulirovaniya na vozdushnom transporte [On state regulation of air transport]. *Nauchnyy vestnik MGTU GA – Scientific Bulletin of MSTU CA*, 2011, no. 170, pp. 113–116.
11. Soluyanov V.K. Gosudarstvennoe regulirovanie kak instrument obespecheniya kachestva uslug v aviatransportnoy otrasli [State regulation as a tool for maintaining quality of services in the air transport industry]. *Nauchnyy vestnik MGTU GA – Scientific Bulletin of MSTU CA*, 2014, no. 202, pp. 111–114.
12. Tarasov A.M. Gosudarstvennyy kontrol': sushchnost', sodержание, sovremennoe sostoyanie [State control: the essence, content, current state]. *Zhurnal rossiyskogo prava – The Journal of Russian Law*, 2002, no. 1, pp. 26–36.
13. Shagieva R.V. Gosudarstvennyy kontrol' i nadzor: teoreticheskie aspekty sootnosheniya ponyatiy (na primere finansovogo kontrolya) [State control and supervision: theoretical aspects of correlation between the terms]. *Uchenye trudy Rossiyskoy akademii advokatury i notariata – Scientific Works of Russian Academy of Lawyers and Notaries*, 2012, no. 1(24), pp. 34–39.
14. *Russian Statistical Yearbook: Transport*. 2014. Rosstat. Moscow, 2015.
15. State of Global Aviation Safety. ICAO Report. 2013/
16. The main causes of air crashes. Available at: <http://ria.ru/infografika/20120703/690811747.html>.
17. Flight Safety Management. Annex 19 to the Convention on International Civil Aviation. Ed. 1. July 2013. Available at: www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an19_cons_ru.pdf.