

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»
Учебный институт: юридический

Кафедра административного и финансового права

«Допустить к защите»

Заведующий кафедрой
административного и
финансового права
О.А. Ястребов О.А.

« » 2020г.

**Выпускная квалификационная работа
бакалавра**

Направление 40.03.01 «Юриспруденция»
(шифр направления/специальности) (наименование направления/специальности)

специализация «Административное право»

ТЕМА «Усмотрение в сфере административно-правового регулирования
гражданской авиации»

Выполнил студент Дрёмова Ирина Александровна
Фамилия, имя, отчество

Группа ЮЮРбд-05-16

Студ. билет № 1032160933

Руководитель выпускной
квалификационной работы
к.ю.н., доцент Штатина М.А.

(подпись)

Автор _____
(подпись)

г. Москва 2020 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ	6
§ 1. Гражданская авиация как сфера административно-правового регулирования	6
§ 2. Субъекты административно-правового регулирования гражданской авиации	20
ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ	45
§ 1. Административное усмотрение: понятие и значение в регулировании гражданской авиации	45
§ 2. Виды административного усмотрения в гражданской авиации	62
§ 3. Административное усмотрение в деятельности уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности гражданской авиации	74
§ 4. Административное усмотрение в государственном регулировании эксплуатации беспилотных летательных аппаратов	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	102
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	106

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Гражданская авиация имеет огромное значение для обеспечения транспортной доступности на всей территории России, а также за её пределами. В условиях развивающегося воздушного сообщения, совершенствования технологий, повышения качества и доступности воздушных перевозок трудно переоценить значимость государственного регулирования деятельности гражданской авиации. Основной массив норм воздушного законодательства, содержащихся в Воздушном кодексе Российской Федерации, других федеральных законах и ряде нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, относится к административному праву.

Развитие отрасли воздушного транспорта, сложность её государственного регулирования и системы уполномоченных государственных органов обуславливает существование дискреционных полномочий и создаёт предпосылки для применения административного усмотрения.

Административное усмотрение в правовом регулировании гражданской авиации – это правовое явление, предполагающее свободу выбора уполномоченным субъектом управления одного из нескольких вариантов решений; это степень свободы, реализуемая в процессе принятия целесообразного и обоснованного решения в соответствии с законом.

Понятие административного усмотрения не содержится в российских правовых актах. Это правовое явление не является распространённым предметом научных исследований, хотя применяется в деятельности органов государственной власти, в том числе, при осуществлении регулирования сферы гражданской авиации, и имеет большое значение для государственного управления в целом.

В правовых актах, регулирующих деятельность гражданской авиации, содержится большое количество оснований для применения

административного усмотрения. В то же время, гражданская авиация – это сфера повышенной опасности, которая очень важна как на национальном, так и на международном уровне и требует особого внимания со стороны государства.

На основании изложенного представляется обоснованным проведение исследования административного усмотрения в правовом регулировании гражданской авиации.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования, проводимого в рамках выпускной квалификационной работы, является совокупность общественных отношений, возникающих в связи с реализацией уполномоченными субъектами административного усмотрения в сфере гражданской авиации. Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие деятельность гражданской авиации, система уполномоченных субъектов правового регулирования гражданской авиации; правовая природа, сущность и характеристики административного усмотрения; проблемы теоретического и прикладного характера, связанные с применением административного усмотрения уполномоченными субъектами в процессе регулирования деятельности гражданской авиации.

Цели и задачи исследования. Цель выпускной квалификационной работы – на примере сферы гражданской авиации раскрыть нормативные основания, условия и пределы применения административного усмотрения, и сформулировать выводы, направленные на достижение эффективной реализации административного усмотрения уполномоченными органами в сфере регулирования гражданской авиации.

Достижение поставленной цели предполагает определение и последовательное разрешение в ходе исследования следующих задач:

- проанализировать нормативную базу регулирования гражданской авиации и выделить административно-правовые нормы;
- изучить систему органов государственной власти, осуществляющих регулирование гражданской авиации;

- рассмотреть понятие административного усмотрения и определить его значение в регулировании гражданской авиации;
- дать характеристику видам административного усмотрения и выявить их особенности при реализации в сфере государственного регулирования гражданской авиации;
- рассмотреть проблемы реализации административного усмотрения на примере деятельности уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности гражданской авиации и государственного регулирования эксплуатации беспилотных летательных аппаратов;
- сформулировать выводы, направленные на достижение эффективной реализации административного усмотрения уполномоченными органами в сфере регулирования гражданской авиации.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу исследования составляют как общенаучные методы познания, так и частно-научные, а также специальные методы.

Основу методологии составляют общеполитические методы, в том числе диалектический метод познания, которые, являясь универсальными методами познания, позволяют выявить особенности административного усмотрения в правовом регулировании гражданской авиации.

Среди специальных методов исследования используется формально-логический метод, сравнительно-правовой метод. Использование формально-логического метода позволило выделить из воздушного законодательства и проанализировать административно-правовые нормы, регулирующие деятельность гражданской авиации; а также выявить характеристики административного усмотрения. Сравнительно-правовой метод применён при сопоставлении полномочий субъектов реализации административного усмотрения в сфере гражданской авиации.

Структура и объем выпускной квалификационной работы. Исследование состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, и заключения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

§ 1. Гражданская авиация как сфера административно-правового регулирования

Россия – самая большая по площади страна мира, пропорциональными её площади являются и масштабы воздушного пространства над её территорией.

Аэронавигационное обслуживание осуществляют органы Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (ЕС ОрВД) в лице ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». Площадь, на которой они действуют, составляет более 26 млн км². По данным Росавиации с 1964 г. в России зарегистрировано почти 9000 воздушных судов, 277 аэродромов и 6 вертодромов (в т.ч. 39 международных аэропортов, 91 аэропорт федерального значения). За 2019 г. в воздушном пространстве Российской Федерации было совершено более 1,8 млн полётов, аэропортами России было обслужено 220 млн пассажиров.

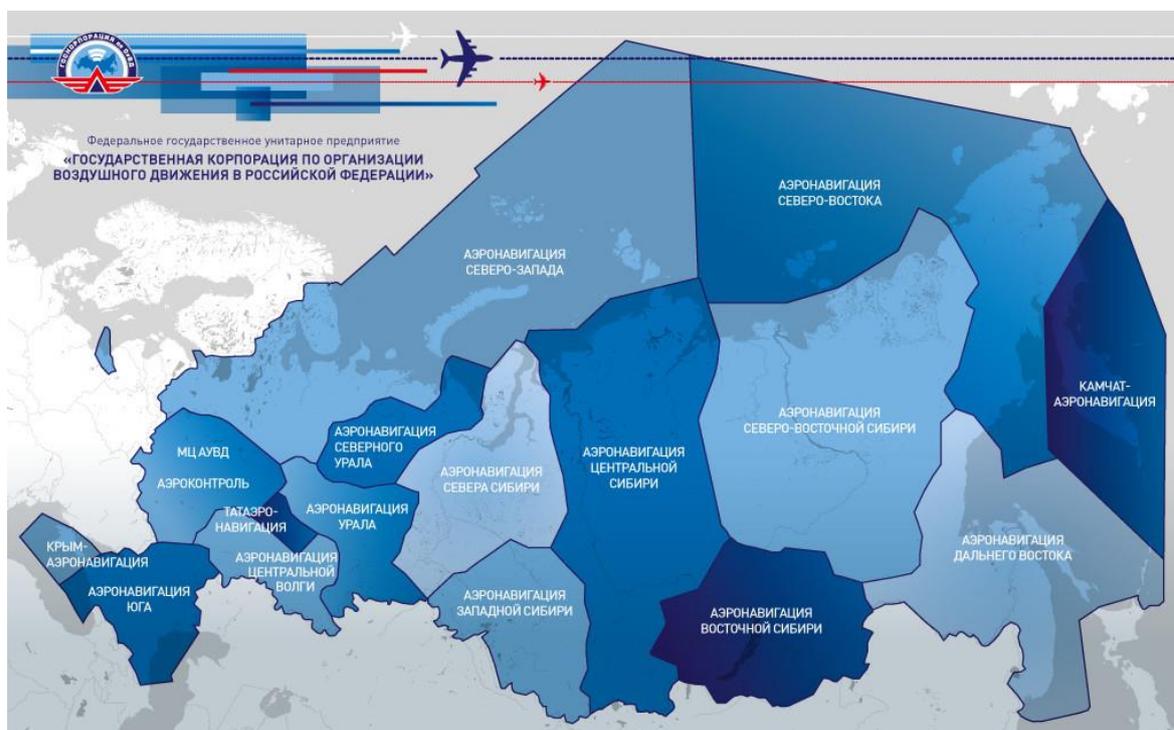


Рис. 1. Карта-схема воздушного пространства, обслуживаемого ЕС ОрВД РФ

Гражданская авиация – комплексная категория, которая применяется в различных областях науки и жизни, но при этом по-разному толкуется. Так, в словаре Д.Н. Ушакова авиация определена как «теория и практика передвижения по воздуху» летательных аппаратов¹, в словаре С.И. Ожегова – как совокупность авиатранспортных средств². В соответствии с Советской военной энциклопедией гражданская авиация – применение летательных аппаратов «для полёта в околоземном воздушном пространстве с использованием аэродинамического принципа полёта»³ с целью «перевозки пассажиров, грузов, почты и для обслуживания различных отраслей народного хозяйства» и располагающая «парком самолётов, вертолёт, сетью воздушных линий, аэропортов и аэродромов»⁴. Авиация в Энциклопедии определяется также как «совокупность организаций, применяющих для полётов авиационные летательные аппараты и имеющих аэродромы и обеспечивающую технику» и как «средство вооружённой борьбы государства»⁵. Большая советская энциклопедия определяет гражданскую авиацию как отрасль промышленности, обслуживающую потребности экономики и граждан в воздушных перевозках⁶. В российской энциклопедии авиации она трактуется как «широкое понятие, связанное с полётами в атмосфере» летательных аппаратов⁷.

Из приведенных определений видно, что гражданская авиация может рассматриваться как процесс, как совокупность предметов, организаций, как

¹ Толковый словарь Д.Н. Ушакова онлайн. «Авиация» // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=104> (дата обращения: 03.03.2020).

² Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=80> (дата обращения: 03.03.2020).

³ Советская военная энциклопедия. — М.: Воениздат, 1976-1980. — Том 1. А — Бюро. — М.: Воениздат, 1976. С. 45.

⁴ Там же. С. 57.

⁵ Там же. С. 45.

⁶ Большая советская энциклопедия. — М.: Советская энциклопедия. 1969—1978. // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/81049/Гражданская> (дата обращения: 04.03.2020).

⁷ Авиация // Авиация. Энциклопедия / Г. П. Свищев. — Москва: Большая российская энциклопедия, 1994. — С. 28.

средство, как отрасль промышленности и как совокупная категория, включающая или затрагивающая все вышеперечисленные аспекты.

В юриспруденции под авиацией понимаются общественные отношения, «возникающие по поводу выполнения полётов» на воздушных судах⁸, а гражданской авиация является в том случае, когда использование воздушного судна осуществляется в целях удовлетворения интересов частных лиц⁹. Понятие авиации раскрывается учёными при определении предмета воздушного права, в который включаются общественные отношения, связанные с перевозкой багажа, грузов, выполнением авиационных работ, а также общественные отношения, возникающие между государственными органами и авиапредприятиями и индивидуальными предпринимателями, между перевозчиками и авиапредприятиями, между перевозчиками и пассажирами¹⁰.

В Воздушном Кодексе РФ (далее – ВЗК РФ, Кодекс) дано легальное определение гражданской авиации: это «авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики»¹¹. В ВЗК РФ дана характеристика видов авиации (гражданская, государственная, экспериментальная). При этом в Кодексе, равно как и в других национальных нормативных правовых актах¹² и международных договорах, определение собственно авиации отсутствует.

Гражданская авиация подразделяется на коммерческую и авиацию общего назначения, о чём упоминается в п.3 ст. 12 ВЗК РФ. Последняя

⁸ Аксаментов О.И. Предмет воздушного права // URL: <https://www.aex.ru/docs/2/2012/12/12/1692/> (дата обращения: 05.03.2020).

⁹ Аксаментов О.И. Понятие и виды авиации по законодательству России и Украины // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний віник "Повітряне і космічне право": Зб. наук. пр. - К.: НАУ, 2013 - №2(27) - С. 5-9.

¹⁰ Трофимов С.В. Правовое регулирование использования воздушных судов гражданской авиации. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018. С. 10.

¹¹ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст. 21. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

¹² В ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» авиация определяется путём перечисления её видов и отраслей: авиационная промышленность, инфраструктура воздушного транспорта, единая система организации воздушного движения и авиационная техника.

разделена ещё на три вида: деловая, любительская и корпоративная авиация¹³, однако в российском законодательстве внимание на этой классификации не акцентируется¹⁴.

В рамках настоящего исследования понятие «гражданская авиация» будет использовано в следующем значении: деятельность, связанная с использованием воздушного пространства и/или воздушных судов, осуществляемая в целях удовлетворения частных интересов. Данное значение отражает оба аспекта понятия гражданской авиации.

Национальная значимость гражданской авиации обуславливает необходимость её государственного, в том числе и административно-правового регулирования, которое представляет собой «механизм императивно-нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка их функционирования»¹⁵.

Согласно точке зрения учёного-административиста В.М. Манохина административно-правовое регулирование включает в себя государственное управление¹⁶. Ю.Н. Старилов рассматривает регулирование как форму государственного управления¹⁷. Следует отметить, что государственное управление может рассматриваться в широком и узком смысле¹⁸. В широком смысле – это «регулирующая деятельность государства в целом», а в узком – административная деятельность, которую осуществляют «исполнительные органы государственной власти». Именно в узком смысле понятие

¹³ Лысенко А.А. Проблема определения авиации общего назначения. / Международное публичное и частное право : Издательская группа «Юрист», Москва, 2012 № 3. – С. 10-12.

¹⁴ Ермошкин В.Г., Коровин С.И., Петров А.Н. и др. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный), под ред. А.И. Травникова. 2009. // URL: https://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/VC_komments_Travnikov_2009.pdf (дата обращения: 16.01.2020).

¹⁵ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. - М., 2001.

¹⁶ Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. –С.12-13.

¹⁷ Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2005. – С.338-341.

¹⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М.: Зерцало-М, 2009.

государственного управления используется в административном праве¹⁹, что даёт основания рассматривать госуправление как часть государственного регулирования. Государственное признание, государственное регулирование и управление представляют собой виды проявления воздействия государства на объекты регулирования²⁰.

В сфере гражданской авиации государственное признание реализуется в форме государственной регистрации и учета гражданских воздушных судов и их элементов, присвоения позывного радиосигнала воздушного судна; а также госрегистрации аэродромов и вертодромов, определения объектов единой системы организации воздушного движения, утверждения перечня аэродромов совместного базирования.

Нормы воздушного законодательства объединяются в институты с учётом задач и форм государственного регулирования, что соответствует структуре ВЗК РФ. Можно выделить следующие институты воздушного законодательства Российской Федерации: принципы и сфера применения воздушного законодательства; государственное регулирование использования воздушного пространства и деятельности в области авиации; государственный надзор в области гражданской авиации; воздушные суда; аэродромы, аэропорты и объекты единой системы организации воздушного движения; авиационный персонал и экипаж воздушного судна; авиационные предприятия; полёты воздушных судов; авиационная безопасность; поиск и спасание; расследование авиационного происшествия или инцидента; воздушные перевозки; авиационные работы; ответственность перевозчика, эксплуатанта и грузоотправителя²¹. Нормы каждого из указанных институтов

¹⁹ Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2005. – С.31.

²⁰ Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа. –С.119-124.

²¹ Кириченко Л.П. Правовые основы регулирования деятельности гражданской авиации: учебное пособие. - Ульяновск : УВАУ ГА, 2004. – С. 10-11.

регулируют сферу гражданской авиации, однако не все из них относятся к административно-правовым.

Нормы воздушного законодательства можно классифицировать иным способом, выделив всего две группы:

1) нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов в области гражданской авиации. Под уполномоченными органами в ВЗК РФ понимаются федеральные органы исполнительной власти, а также органы, которым законом, указом Президента или постановлением Правительства предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти в соответствующей области деятельности и на которые возложена ответственность этого органа²²;

2) нормы, устанавливающие правовое положение в сфере гражданской авиации граждан и организаций (пассажир, командир экипажа, эксплуатант, авиапредприятие, аэропорт и др.).

Нормы первой группы являются административно-правовыми, а нормы второй – являются таковыми в той части, в которой регулируют общественные отношения граждан и организаций с уполномоченными органами при условии, что последние при этом реализуют свои публично-властные полномочия. Например, административно-правовые нормы не регулируют отношения перевозчика и пассажира по поводу заключения, исполнения, расторжения договора воздушной перевозки. Однако, чтобы иметь право на осуществление деятельности по перевозкам воздушным транспортом пассажиров и грузов (быть стороной договора воздушной перевозки), перевозчик (эксплуатант) должен получить соответствующие лицензии²³, а порядок лицензирования регулируется административным правом.

²² Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст. 6. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

²³ Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", п. 22-23 ч.1 ст. 12. // Российская газета. N 97. 06.05.2011. См. в ред. от 18.02.2020 // СПС КонсультантПлюс.

То есть, для того, чтобы перейти в сферу гражданских правоотношений в гражданской авиации, их потенциальные участники должны предварительно выполнить требования, установленные нормами административного права (и соответствовать им на протяжении всего времени осуществления своей деятельности), при этом в ВЗК РФ содержатся нормы как административного, так и гражданского права.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Однако на основании ст. 71 Конституции федеральные транспорт, пути сообщения, определение статуса и защита воздушного пространства, стандарты относятся к ведению Российской Федерации. Органы власти субъектов РФ имеют правотворческие полномочия лишь при установлении условий выполнения авиационных работ и ограничений на их выполнение, связанных с экологическими особенностями территории или с особым режимом нахождения на этой территории транспортных средств и людей²⁴.

В сфере гражданской авиации государственное регулирование в целом и, соответственно, административно-правовое регулирование осуществляется в двух направлениях:

а) использование воздушного пространства, регулирование которого выражается в установлении общих правил такого использования, в организации и проведении государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, а также в установлении ответственности за нарушение правил использования воздушного пространства²⁵, и

²⁴ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст. 114. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

²⁵ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст. 12. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

б) деятельность в области авиации (в рамках данного исследования – гражданской авиации), которое включает обеспечение безопасности полётов гражданских воздушных судов²⁶.

Данным направлениям соответствуют институты воздушного законодательства, отражённые в структуре ВЗК РФ как отдельные главы. Отметим, что с точки зрения законодательной техники не принято давать главе (гл. II «Государственное регулирование использования воздушного пространства») и одной из ее статей (ст. 12) одинаковые названия²⁷, поэтому главу II правильнее было бы назвать «Государственное регулирование режима воздушного пространства».

В соответствии с ВЗК РФ государственное регулирование использования воздушного пространства осуществляет уполномоченный орган в области использования воздушного пространства; государственное регулирование деятельности в области гражданской авиации – уполномоченный орган в области гражданской авиации; государственный надзор в области гражданской авиации – уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. В первых двух случаях законодатель использует словосочетание «уполномоченный орган», тогда как в третьем употреблено конкретизированное «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти». В настоящее время все «уполномоченные органы» являются федеральными органами исполнительной власти, но такая формулировка дает теоретическую возможность передачи их полномочий иным структурам, что было бы ошибочным, так как речь идет о полномочиях по государственному регулированию.

²⁶ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, Глава III. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

²⁷ Ермошкин В.Г., Коровин С.И., Петров А.Н. и др. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный), под ред. А.И. Травникова. 2009. // URL: https://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/VC_komments_Travnikov_2009.pdf (дата обращения: 16.01.2020).

К административно-правовому регулированию гражданской авиации относятся общие положения, касающиеся статуса уполномоченных органов, обязательной сертификации и аттестации, лицензирования в гражданской авиации, порядка принятия федеральных правил использования воздушного пространства и федеральных авиационных правил, административной ответственности, управления государственным имуществом гражданской авиации; нормы, регулирующие порядок эксплуатации особо опасных объектов инфраструктуры воздушного транспорта.

Непосредственной эксплуатации воздушного судна предшествует получение определённых разрешений от уполномоченных органов. Эксплуатация воздушного судна должна производиться в соответствии с федеральными авиационными правилами, которые утверждаются Правительством и министерствами. Следовательно, в этой области административно-правовое регулирование гражданской авиации осуществляется в значительной мере на основании актов федеральных органов исполнительной власти.

В ВЗК РФ содержатся две ссылки на федеральные правила использования воздушного пространства и 64 ссылки на федеральные авиационные правила. Федеральные правила использования воздушного пространства РФ утверждены Постановлением Правительства РФ²⁸. Федеральные авиационные правила в сфере гражданской авиации утверждаются Министерством транспорта РФ²⁹. Так, в настоящее время действуют 39 федеральных авиационных правил, утвержденных Минтрансом, и одни ещё не вступили в силу. Правительством утверждены Правила поиска

²⁸ Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 N 138 "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 05.04.2010, N 14, ст. 1649. См. в ред. от 03.02.2020 // СПС КонсультантПлюс.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 27.03.1998 N 360 "О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах", п.6. // Российская газета, N 72, 14.04.1998. См. в ред. от 28.02.2019// СПС КонсультантПлюс.

и спасания в РФ³⁰. Министерство природных ресурсов и экологии утверждает федеральные авиационные правила о порядке сертификации метеорологического оборудования на аэродромах. Однако указанные правила до сих пор не приняты, в конце 2019 г. Министерством подготовлен их проект³¹. Аналогичная ситуация сложилась с правилами сертификации светосигнального оборудования, радиотехнического оборудования и оборудования авиационной электросвязи³². В 2017 г. Росавиация утвердила методические рекомендации проведения сертификации светосигнального оборудования. Не приняты также федеральные авиационные правила присвоения позывного радиосигнала в гражданской авиации. В настоящее время порядок его присвоения определен Приказом Федеральной службы воздушного транспорта РФ от 30.11.1999 N 119. Приказ регламентирует порядок назначения, использования и изъятия цифровых номеров рейсов воздушных судов гражданской авиации российских авиакомпаний³³.

Административно-правовое регулирование гражданской авиации включает также установление требований летной годности, допуска к эксплуатации, сертификации гражданских воздушных судов и их элементов, ограничения права пользования гражданскими воздушными судами и обязательные требования к аэродромам.

Кроме того, нормами административного права устанавливаются перечень специалистов авиаперсонала и требования к ним; порядок

³⁰Постановление Правительства РФ от 15.07.2008 N 530 "Об утверждении Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 21.07.2008, N 29 (ч. 2), ст. 3525. См. в ред. от 07.10.2017. // СПС КонсультантПлюс.

³¹ Доработанный текст проекта Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Порядок обязательной сертификации метеорологического оборудования, устанавливаемого на сертифицированных аэродромах, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов" (подготовлен Минприроды России 27.09.2019) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56714731/> (дата обращения 02.04.2020).

³² Проект Приказа Министерства транспорта РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Сертификация радиотехнического оборудования и оборудования авиационной электросвязи, используемых для обслуживания воздушного движения" (подготовлен Минтранс России 31.03.2017) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56606272/> (дата обращения 02.04.2020).

³³ Ермошкин В.Г., Коровин С.И., Петров А.Н. и др. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный), под ред. А.И. Травникова. 2009. // URL: https://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/VC_komments_Travnikov_2009.pdf (дата обращения: 16.01.2020).

проведения медосмотров; требования к экипажу воздушного судна и некоторые аспекты статуса членов экипажа, а также признание свидетельства иностранного государства, выданного лицу из числа авиаперсонала.

В рамках института авиационных предприятий административное право устанавливает требования к эксплуатанту – гражданину или юридическому лицу; регулирует вопросы лицензирования коммерческой деятельности в области гражданской авиации, тарификации услуг в области гражданской авиации, контроля за деятельностью авиапредприятий и индивидуальных предпринимателей; правила продажи перевозочных документов.

В сферу административно-правового регулирования гражданской авиации входит регламентация полётов воздушных судов, которая включает правила допуска к полёту, требования к необходимой документации на борту, к подготовке к полёту, к выполнению полёта (в т.ч. демонстрационного, над населенными пунктами, со сверхзвуковой скоростью); вопросы обеспечения полётов; требования к плану полёта; порядок радиосвязи с воздушным судном; правила дистанционного зондирования земли с борта воздушного судна; порядок использования средств связи общего назначения для обеспечения полётов, а также осуществление их радиотехнического обеспечения. Аренда каналов связи регламентируется гражданским законодательством. При этом Федеральное агентство связи, органы связи иных федеральных органов исполнительной власти и лица, имеющие право на предоставление услуг связи, обеспечивают первоочередное предоставление каналов для обеспечения полётов воздушных судов. Административно-правовые нормы регулируют вопросы публикации информации, необходимой для осуществления международных воздушных сообщений; порядок выдачи разрешений на выполнение международного полёта; признание иностранных судовых документов, находящихся на борту воздушного судна; а также паспортные, таможенные и иные правила.

В непосредственном обеспечении авиационной безопасности участвуют уполномоченные органы государственной власти и их подразделения и, кроме того, службы авиабезопасности аэродромов, аэропортов, эксплуатантов. Нормы административного права определяют типовой правовой статус последних, требования авиабезопасности, правила проведения предполётного и послеполётного досмотра, а также порядок передачи и обработки персональных данных пассажиров.

Институт поиска и спасания обеспечивает порядок определения перечня технических средств, подлежащих обязательной установке на воздушных судах для передачи сигналов бедствия; организацию и прекращение поиска и спасания терпящих или потерпевших бедствие пилотируемых воздушных судов, их пассажиров и экипажей; организацию аварийно-спасательных работ, сообщения и оповещения о терпящих или потерпевших бедствие воздушных судах.

Административно-правовое регулирование расследования авиационного происшествия или инцидента с воздушным судном гражданской авиации осуществляется в контексте регулирования участия Росавиации в таких расследованиях. Правительство Российской Федерации установило правила проведения расследований, классификации и учёта авиационных происшествий или инцидентов. Госорганы и юридические лица обязаны содействовать проведению расследований. Целью расследований авиационных происшествий признано выяснение причин происшествия или инцидента, а не установление чьей-либо вины. По результатам расследования должны быть подготовлены отчёт и сформулированные на его основе рекомендации, направленные на предотвращение происшествий и инцидентов в будущем.

В отношении института воздушных перевозок административно-правовые нормы устанавливают общие правила их осуществления и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей,

грузополучателей; правила перевозки опасных грузов воздушными судами; требования к перевозочным документам, к автоматизированной информационной системе оформления воздушных перевозок.

Договорные отношения между перевозчиком и пассажиром (грузоотправителем), фрахтовщиком и фрахтователем не регулируются административным правом. Ответственность по договору также не относится к административно-правовой сфере регулирования. Однако если сторона договора нарушила публично-правовые нормы, то она, помимо гражданско-правовой, будет подлежать ответственности по нормам административного или уголовного права.

Правительство устанавливает нормативы выплат компенсаций в счёт возмещения вреда, причиненного при воздушной перевозке здоровью пассажира воздушного судна. Порядок исчисления продолжительности периода посадки (высадки) пассажира на борт (с борта) воздушного судна должен быть установлен Министерством транспорта, но такой акт на сегодняшний день не принят. Наконец, административно-правовые нормы устанавливают перечень и правила проведения авиационных работ.

В сфере гражданской авиации осуществляется стратегическое государственное управление. Оно выражается в принятии концепций и стратегий развития гражданской авиации в России. Деятельность в сфере гражданской авиации подлежит планированию, в которое включается бюджетное планирование и планирование использования воздушного пространства в форме федеральных авиационных правил, а также определение возможностей государственного-частного партнёрства в сфере воздушного транспорта.

Государственное управление в сфере гражданской авиации предусматривает также наряду с учётом контроль, который проявляется в проведении сертификации воздушных судов и их частей, аттестации

авиационного персонала, лицензировании авиационных предприятий, а также в проведении расследования и учёта авиационных происшествий и т.д.

ВзК РФ разрабатывался как комплексный нормативный правовой акт, объединяющий нормы различных отраслей российского права с целью полного и всестороннего урегулирования сферы гражданской и иных видов авиации, однако в современном ВзК РФ соотношение норм гражданского и административного права выглядит не совсем гармоничным с точки зрения объёма и степени детализации правовых институтов: административное право регулирует большее количество институтов законодательства о гражданской авиации, такое регулирование имеет общий характер по сравнению с гражданско-правовым, нормы которого обстоятельно регулируют оставшиеся институты воздушного законодательства: договор воздушной перевозки и гражданско-правовую ответственность перевозчика, эксплуатанта и грузоотправителя.

Таким образом, регулирование сферы гражданской авиации носит межотраслевой характер, при этом приоритетную роль в регулировании общественных отношений, возникающих в процессе использования воздушного пространства и деятельности в области гражданской авиации, играет административное право. Гражданская авиация, будучи частью хозяйственно-экономической и социальной сферы, может рассматриваться как комплексный объект административно-правового регулирования. Административно-правовые нормативные основы, регулирующие гражданскую авиацию, содержатся в ВзК РФ; основной массив источников административно-правового регулирования гражданской авиации составляют нормативные правовые акты уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. Только после выполнения требований, установленных нормами административного права, допускается иная деятельность гражданской авиации. Административное право регулирует деятельность гражданской авиации в воздушном пространстве и на земле,

начиная с разработки конструкции воздушного судна и заканчивая безопасностью его полёта.

§ 2. Субъекты административно-правового регулирования гражданской авиации

В России функционирует сложная система органов государственной власти, осуществляющих управление сферой гражданской авиации. Уполномоченные органы имеют множество подведомственных организаций, работу которых нужно координировать, и от каждого звена этой системы зависит безопасность, качество и регулярность полётов воздушных судов.

Сферу гражданской авиации регулируют органы государственной власти общей и специальной компетенции. К органам специальной компетенции относятся федеральные министерства, службы, агентства, а именно: Министерство транспорта РФ, Росавиация, Ространснадзор, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и др.

К органам государственной власти общей компетенции, осуществляющим координацию и общее регулирование в сфере гражданской авиации, относятся Президент и Правительство Российской Федерации.

Президент России, прежде всего, обеспечивает единство государственной власти, устанавливает основные направления политики государства. Президент обращается с ежегодными посланиями к Федеральному Собранию, подписывает и обнародует законы, а также издает указы и распоряжения. Безусловно, указанные полномочия Президента реализуются и в сфере гражданской авиации.

Например, Указ Президента РФ 1996 г. «О государственном регулировании и государственной поддержке гражданской авиации и авиационной промышленности РФ» был принят в целях содействия развитию инфраструктуры гражданской авиации и способствовал ускорению внесения на рассмотрение в Государственную Думу проекта ВЗК РФ и последующему принятию Кодекса, что было необходимо для устранения неопределённости в государственном регулировании гражданской авиации. В дальнейшем были приняты указы Президента, направленные на повышение безопасности полётов и предотвращение авиационных происшествий и инцидентов³⁴, на совершенствование системы государственного регулирования в области авиации³⁵; при Президенте была образована Комиссия по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе системы ГЛОНАСС³⁶.

Указом Президента утверждается система и структура органов исполнительной власти РФ³⁷. В настоящее время в сфере государственного регулирования гражданской авиации функционируют³⁸ Министерство транспорта РФ (до 2004 г. – Министерство путей сообщения) и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (до 2010 г. существовала Российская транспортная инспекция Минтранса) и Федеральное агентство воздушного транспорта. В 2005-2009 гг. существовала Федеральная аэронавигационная служба, после её упразднения функции

³⁴ Указ Президента РФ от 08.08.1998 N 938 "О повышении безопасности полетов в Российской Федерации и мерах по совершенствованию деятельности в области авиации" // Российская газета, N 155, 14.08.1998.

³⁵ Указ Президента РФ от 11.09.2009 N 1033 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации" // Российская газета, N 172, 15.09.2009. См. в ред. от 11.03.2016. // СПС КонсультантПлюс.

³⁶ Указ Президента РФ от 11.06.2016 N 285 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС" (вместе с "Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС"). // Собрание законодательства РФ, 20.06.2016, N 25, ст. 3791. См. в ред. от 10.02.2018. // СПС КонсультантПлюс.

³⁷ Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". // Российская газета, N 50, 12.03.2004. См. в ред. от 12.04.2019. // СПС КонсультантПлюс.

³⁸ Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти". // Собрание законодательства РФ, 27.01.2020, N 4, ст. 346. См. в ред. от 25.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

службы были распределены между Росавиацией и Ространснадзором³⁹, а фактически аэронавигационное обслуживание осуществляется органами ЕС ОрВД⁴⁰.

Правительство РФ возглавляет систему исполнительной власти, обеспечивает исполнение нормативных правовых актов Российской Федерации, международных договоров РФ, контролирует их исполнение органами государственной власти. Правительство руководит работой федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере гражданской авиации⁴¹. Правительство имеет право осуществлять правовое регулирование гражданской авиации на основании положений ВЗК РФ (например, Постановлением Правительства утверждены федеральные правила использования воздушного пространства) и другие полномочия специального характера. Так, Правительство РФ разрабатывает и обеспечивает исполнение федерального бюджета, в котором, среди прочих, предусмотрены расходы на авиационную деятельность⁴²; разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики. Например, в 2014 г. Правительство утвердило государственную программу «Развитие авиационной промышленности» до 2025 г., которая предусматривает «создание конкурентоспособной авиационной техники отечественного производства для удовлетворения потребностей внутрироссийских перевозок» и направлена на «содействие разработке и продвижению

³⁹ Указ Президента РФ от 11.09.2009 N 1033 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации". // Российская газета, N 172, 15.09.2009. См. в ред. от 11.03.2016. // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁰ Приказ Минтранса России от 25.11.2011 N 293 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Организация воздушного движения в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2011 N 22874). // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 7, 13.02.2012. См. в ред. от 14.02.2017. // СПС КонсультантПлюс.

⁴¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". // Российская газета, N 245, 23.12.1997. См. в ред. от 28.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

⁴² Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.12.2019. См. в ред. от 18.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

отечественной авиационной техники»⁴³. Далее, в целях реализации полномочий по координации деятельности по предотвращению аварий и катастроф и обеспечения выполнения обязательств РФ по международным договорам Правительством в 1998 г. были утверждены правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации и т.д.

Министерство транспорта является подведомственным Правительству федеральным органом исполнительной власти, «осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания <...>, авиационно-космического поиска и спасания, <...> обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними»⁴⁴. Кроме того, Минтранс осуществляет функции по управлению государственным имуществом.

В ВЗК РФ и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти используется как термин «сфера», так и «область» гражданской авиации⁴⁵. Более того, оба данных термина содержатся в

⁴³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 303 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие авиационной промышленности". // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014, N 19, ст. 2413. См. в ред. от 29.03.2019. // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации". // "Российская газета", N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 26.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁵ См., например: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс; Постановление Правительства РФ от 28.04.2018 N 527 "Об утверждении Правил выдачи иностранным авиационным предприятиям, международным эксплуатационным агентствам и иностранным индивидуальным предпринимателям разовых разрешений уполномоченного органа в области гражданской авиации на прием на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багажа, грузов и почты для воздушных перевозок на территорию иностранного государства или на перевозку их на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства, а также разрешений уполномоченного органа в области гражданской авиации на прием на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багажа, грузов и почты для воздушных перевозок в пределах территории Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 07.05.2018, N 19, ст. 2750. См. в ред. от 24.05.2019. // СПС КонсультантПлюс; Приказ Минтранса России от 26.04.2012 N 114 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и

Положении о Министерстве транспорта (тем не менее, в первом пункте Положения используется именно понятие «сфера»). Поэтому можно предположить, что в российском законодательстве данные термины используются в синонимичном значении. Однако в теории правовой науки существует точка зрения, согласно которой «сфера» является более широким понятием, чем «область». С учётом масштаба деятельности гражданской авиации, а также того, что в геометрии «сфера» представляет собой объёмный, трёхмерный предмет, и воздушные суда летают именно в таком пространстве, представляется рациональным использование в данной работе термина «сфера гражданской авиации».

В ВЗК РФ Министерство транспорта определено как «уполномоченный орган в области гражданской авиации», который осуществляет государственное регулирование авиационной деятельности. Такое регулирование также уполномочен осуществлять ряд других органов государственной власти. Тем не менее, решающее значение для гражданской авиации имеют акты Министерства транспорта РФ. Перечисление в Положении о Министерстве транспорта его полномочий начинается именно с компетенции по регулированию гражданской авиации. Этот факт, а также огромное количество нормативных правовых актов по вопросам гражданской авиации, принимаемых Министерством, свидетельствует об особом внимании государства к авиации как к виду высококомобильного транспорта и к необходимости обеспечения безопасности на воздушных судах. Так, Минтранс России принимает в форме федеральных авиационных правил либо других нормативных правовых актов формы документов, правила регистрации, сертификации и маркировки объектов гражданской авиации, правила полётов воздушных судов (совместно с Министерством обороны и Российским авиационно-космическим агентством); утверждает типовые образовательные программы подготовки специалистов в сфере гражданской

спасания" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.07.2012 N 24921). // Российская газета, N 189, 17.08.2012. См. в ред. от 09.11.2017. // СПС КонсультантПлюс.

авиации, требования к таким специалистам, выдаваемым им документам; особенности режима труда и отдыха авиаперсонала и т.д. Кроме того, Минтранс осуществляет функции государственного заказчика и собственника (пользователя) имущества в целях обеспечения не только своей деятельности, но и работы, например, органов таможенного контроля.

Одним из структурных подразделений Минтранса является Департамент государственной политики в области гражданской авиации. Деятельность Департамента направлена на выработку и осуществление государственной политики, на разработку проектов нормативных (и ненормативных) правовых актов и целевых программ в сфере гражданской авиации, в том числе, международных договоров и проведение анализа их применения и оценки эффективности. Департамент участвует в координации деятельности Ространснадзора и Росавиации. Для реализации указанных задач Департамент взаимодействует с иными госорганами, организациями и их структурными подразделениями, с органами государственной власти иностранных государств и с ИКАО, с другими международными организациями в рамках своих полномочий. Департамент рассматривает предложения об открытии и развитии авиалиний; проводит мониторинг и анализ статистических данных о деятельности гражданской авиации; разрабатывает планы по развитию конкуренции в сфере воздушного транспорта, меры поддержки малого и среднего бизнеса.

При таком объеме полномочий Министерство не имеет территориальных органов. Это объясняется наличием подконтрольных ему федеральных органов исполнительной власти, специализирующихся по каждой из отраслей транспорта: Федерального агентства воздушного транспорта, Федерального дорожного агентства, Федерального агентства железнодорожного транспорта и Федерального агентства морского и речного транспорта, а также Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Тем не менее, деятельность Департамента государственной политики в области гражданской авиации Минтранса предполагает взаимодействие с широким кругом субъектов, рассредоточенных на территории России и находящихся за её пределами, что указывает на необходимость присутствия представителей Министерства в различных частях государства с целью более точного понимания ситуации в масштабах всей страны, ведения эффективного диалога с субъектами деятельности гражданской авиации и скоординированного развития этой сферы. Однако следует отметить, что Единая система организации воздушного движения, находящаяся в ведении подотчётной Минтрансу Росавиации, имеет зональные и районные центры, распределённые на территории Российской Федерации таким образом, чтобы обеспечить качественное и безопасное аэронавигационное обслуживание воздушных судов в пределах всего воздушного пространства РФ.

Кроме того, в ведении Министерства находятся предприятия и учреждения, такие, как Российский университет транспорта, ФГБУ «Научный центр по комплексным транспортным проблемам Министерства транспорта Российской Федерации», ФГУП «Государственный научно-исследовательский институт гражданской авиации», ФГУП «ЗащитаИнфоТранс» и другие.

При Министерстве транспорта действуют координационные и совещательные органы. Коллегия Минтранса занимается рассмотрением и выработкой согласованных решений в транспортной сфере, Координационный совет по законотворческой деятельности – совершенствованием правового обеспечения функционирования транспорта. При Минтрансе образованы также Координационные советы по развитию малого и среднего предпринимательства в сфере транспорта, по транспортной политике, по транспортному образованию; Межведомственная аттестационная комиссия для проведения профессиональной аттестации

экспертов-техников, осуществляющих независимую экспертизу транспортных средств, Научно-технический совет, Общественный совет и т.д.

Значительное количество действующих при Министерстве транспорта организаций, с одной стороны, отчасти компенсирует отсутствие территориальных органов Министерства и направлено на обеспечение учёта интересов широкого круга субъектов. С другой стороны, среди подведомственных Министерству негосударственных организаций, специализирующихся в сфере гражданской авиации, крайне мало, отсюда можно сделать вывод о том, что регулирование деятельности гражданской авиации осуществляется в большей степени на основании позиции государственной власти.

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

Согласно статье 12 ВК РФ, «уполномоченный орган в области использования воздушного пространства» осуществляет государственное регулирование использования воздушного пространства⁴⁶. Ранее таким органом была самостоятельная Федеральная аэронавигационная служба⁴⁷, однако в 2008 г. она была передана в ведение Минтранса, в 2009 г. – упразднена, а большая часть её функций была передана Федеральному агентству воздушного транспорта. Исходя из этого логично было бы предположить, что в настоящее время уполномоченным органом в области использования воздушного пространства является именно Росавиация, но у агентства нет полномочий по осуществлению нормативного регулирования,

⁴⁶ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст.12. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁷ Ермошкин В.Г., Коровин С.И., Петров А.Н. и др. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный), под ред. А.И. Травникова. 2009. // URL: https://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/VC_komments_Travnikov_2009.pdf (дата обращения: 16.01.2020).

ими обладает Министерство транспорта, а «государственное регулирование, реализуемое методом предоставления услуг», не предусмотрено законодательством России⁴⁸. Напрашивается вывод о том, что Министерство и является «уполномоченным органом» по смыслу статьи 12 ВЗК РФ.

Государственное регулирование использования воздушного пространства предполагает установление общих правил такого использования, осуществление контроля (надзора) за указанной деятельностью и установление ответственности за нарушение правил использования воздушного пространства. В то же время, Федеральные правила, регулирующие использование воздушного пространства, утверждены Правительством Российской Федерации. Надзорными полномочиями в сфере гражданской авиации обладает Ространснадзор (некоторые контрольные полномочия имеются у Росавиации), а ответственность за нарушение федеральных правил использования воздушного пространства в соответствии со ст. 19 ВЗК РФ установлена в принятых Государственной Думой Уголовном кодексе РФ и Кодексе об административных правонарушениях. Так, из-за отсутствия поправок в формулировках ВЗК РФ в связи с изменением системы и структуры возникает неясность в терминологии.

Приданию ясности абстрактным формулировкам, содержащимся в ВЗК РФ, могло бы способствовать указание названия соответствующего уполномоченного органа в тексте Кодекса. Рациональным будет переформулирование полномочий органа, указанных в ВЗК РФ таким образом, чтобы они соответствовали формулировке, используемой в Положении о соответствующем органе, например: «уполномоченный орган в области оказания государственных услуг в целях использования воздушного

⁴⁸ Колясников В.А. Государственное регулирование в гражданской авиации: поиск методов затягивается // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. – 2012. №1 (38). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-v-grazhdanskoy-aviatsii-poisk-metodov-zatyagivaetsya> (дата обращения: 04.03.2020).

пространства». Указание на уполномоченный орган во множественном числе – «уполномоченные органы в области...» так же возможно, хотя вряд ли приведёт к конкретизации подразумеваемого субъекта.

Росавиация осуществляет государственное управление использованием воздушного пространства в том смысле, что она является руководящим органом Единой системы организации воздушного движения, которая «предназначена для организации использования воздушного пространства Российской Федерации и организации воздушного движения над находящимися за пределами территории Российской Федерации районами, где ответственность за организацию воздушного движения возложена на Российскую Федерацию»⁴⁹.

Росавиация осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания и авиационно-космического поиска и спасания, в области транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними⁵⁰.

Росавиация организует и проводит обязательную сертификацию аэродромов, воздушных судов, двигателей, авиационных винтов, бортового оборудования, беспилотных авиационных систем и их элементов, светосигнального оборудования аэродромов.

До 2015 года полномочиями по проведению сертификации авиационной техники в России обладал Межгосударственный авиационный комитет (МАК), созданный в декабре 1991 г. на основании межправительственного «Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 901 "О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации" (вместе с "Положением о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации"). // Собрание законодательства РФ, 07.09.2015, N 36, ст. 5041.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта". // Российская газета, N 170, 11.08.2004. См. в ред. от 06.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

пространства». В соответствии со ст. 9 указанного соглашения МАК является правопреемником Государственной комиссии по надзору за безопасностью полётов воздушных судов при Совете Министров СССР (Госавианадзор), прекратившей свою деятельность с распадом СССР. Госавианадзор выполнял «практически все функции, связанные с безопасностью полётов»⁵¹: осуществлял надзор за её обеспечением, проверял работу государственных органов и организаций, занимался расследованием авиационных происшествий. Существующий в настоящее время в составе Министерства транспорта Ространснадзор не выполняет функций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, эта функция поделена между МАК и Росавиацией⁵².

Наличие у МАК полномочий по осуществлению сертификации подвергалось критике, а после передачи этих полномочий Росавиации высказывались идеи о полном выходе России из МАК⁵³. Так, отмечалось, что статья 6 ВЗК РФ не предусматривает возможности передачи полномочий органов государственной власти межгосударственными образованиями, а функции по проведению сертификации были изъяты из полномочий федеральных органов государственной власти и переданы МАК «по необъяснимым причинам»⁵⁴. Такая позиция вполне оправдана, учитывая, что МАК не является субъектом международного права и не может самостоятельно осуществлять властные полномочия государства.

⁵¹ Коршунов А.С., Становление законодательства в сфере государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России. // Юридическая наука: история и современность. – 2018. № 12. – Санкт-Петербург : Фонд содействия науке и образованию в области правоохранительной деятельности "Университет". – С. 58-63.

⁵² Там же.

⁵³ МАК хотят лишить последнего. Россия может выйти из авиасоглашений СНГ. Коммерсантъ. // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3041451> (дата обращения: 18.04.2020), Правительство может лишить Межгосударственный авиационный комитет всех полномочий. Ведомости. // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2016/07/18/649562-mezhgosudarstvennii-aviatsionnii> (дата обращения: 18.04.2020).

⁵⁴ Лактошина С.О., Каган С.В., Шевлякова Е.Н. Использование федерального законодательства для повышения эффективности регулирования пассажирских авиаперевозок. // Наука и инновации XXI века. Материалы IV всероссийской конференции молодых ученых – Сургут : Сургутский государственный университет, 2017. – С. 295-298.

С 2015 г. у МАК остались только полномочия по организации и проведению расследований авиационных происшествий с воздушными судами Российской Федерации и воздушными судами иностранных государств на территории Российской Федерации⁵⁵. В этом смысле на МАК возложены полномочия и ответственность специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти России⁵⁶, что вызывает вопросы, аналогичные тем, которые возникали в связи с осуществлением МАК сертификационных полномочий. Однако выход России из числа спонсоров МАК и лишение его полномочий по проведению расследования могут иметь отрицательные последствия. МАК расследует авиационные происшествия с гражданскими воздушными судами совместно с Росавиацией, Минэкономразвития и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями РФ по правилам, утвержденным Правительством Российской Федерации. МАК формирует комиссию из представителей указанных субъектов, которая по результатам расследования не назначает санкции, а готовит отчет и разрабатывает рекомендации по повышению безопасности полетов. На основании отчета и рекомендаций Росавиация организывает разработку необходимых мероприятий и может издавать приказы о реализации таких мероприятий. Полномочия МАК по расследованию авиационных происшествий и инцидентов не являются решающими для назначения наказания, не осуществляются МАК самостоятельно и единолично, данные по результатам расследований являются открытыми, МАК как межгосударственная структура представляется независимым субъектом. Указанные факторы повышают уровень доверия к России со стороны мирового сообщества, а выход Российской Федерации из состава спонсоров МАК при отсутствии

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 18.06.1998 N 609 "Об утверждении Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации". // "Собрание законодательства РФ", 22.06.1998, N 25, ст. 2918. См. в ред. от 07.12.2011. // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁶ Там же, п 1.1.7.

релевантной альтернативы может существенно его снизить, при этом Россия не приобретёт значительно больше независимости в вопросах расследования авиапроисшествий.

Итак, полномочиями по проведению сертификации авиатехники в настоящее время обладает только Росавиация. Эти полномочия на осуществляет с помощью подведомственного ей Федерального автономного учреждения «Авиационный регистр РФ», а также сертификационных центров и Независимой инспекции^{57, 58}. Вместе с этим, при оказании государственных услуг по проведению обязательной сертификации Федеральное агентство гражданской авиации уполномочено проводить инспекционный контроль лётной годности воздушного судна⁵⁹, а её структурное подразделение – Управление транспортной безопасности – проводит инспекционный контроль сертифицированных объектов воздушного транспорта по авиационной безопасности и деятельности юридических лиц в сфере поискового аварийно-спасательного и противопожарного обеспечения полетов⁶⁰, что противоречит Указу Президента от 09.03.2004 № 314⁶¹. Также в 2011 г. в ВЭК РФ были внесены изменения, согласно которым функции федеральных органов государственной власти по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации были упразднены.

Помимо проведения сертификации, Росавиация осуществляет госзакупки, проводит аттестацию авиаперсонала и организует его

⁵⁷ Приказ Минтранса России от 17.06.2019 N 184 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Сертификация авиационной техники, организаций разработчиков и изготовителей. Часть 21" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.09.2019 N 55851). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.09.2019.

⁵⁸ Бабак А.Е., Шарапов А.В. Анализ отечественной системы государственного регулирования эксплуатации воздушного транспорта. // Результаты современных научных исследований и разработок. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. – Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. – С. 65-69.

⁵⁹ Приказ Минтранса России от 16.05.2003 N 132 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.06.2003 N 4653) , п. 21. // Российская газета, N 116, 18.06.2003. См. в ред. от 29.11.2016. // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁰ Приказ Росавиации от 01.07.2009 N 281 "Об утверждении Положения об Управлении транспортной безопасности Федерального агентства воздушного транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

⁶¹ Там же, п.5, пп. г).

профессиональное обучение, медицинское освидетельствование; ведёт учёт авиационных происшествий и инцидентов, осуществляет лицензирование воздушных перевозок, регистрирует гражданские воздушные суда, выдает разрешения иностранным воздушным судам на транзитный пролёт над территорией России, контролирует выполнение воздушных перевозок высших должностных лиц РФ и иностранных государств; организует официальное издание Сборника аэронавигационной информации; организует поиск и спасание пассажиров и экипажей воздушных судов; аккредитует организации по обеспечению транспортной безопасности; осуществляет государственный контроль за обеспечением соответствия требованиям к летной годности и к охране окружающей среды типовой конструкции авиатехники и др.

Росавиация осуществляет также организацию использования воздушного пространства и аэронавигационное обслуживание (и распоряжается средствами, полученными от взимания сборов за аэронавигационное обслуживание) через подведомственную ей ФГУП «Госкорпорация по организации воздушного движения» (Госкорпорация по ОрВД)⁶², созданную на основании постановления Правительства 1996 г.⁶³, Устав утверждён приказом Росавиации⁶⁴. При этом, исходя из формулировки «Росавиация осуществляет свою деятельность через»⁶⁵, можно сделать вывод о том, что передачи полномочий не происходит, и ответственность за оказание госуслуги по аэронавигационному обслуживанию несёт сама Росавиация.

Для организации воздушного движения предназначена также Единая система организации воздушного движения (ЕС ОрВД), которая сама по себе

⁶² Приказ Минтранса России от 09.07.2012 N 208 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.10.2012 N 25601), п. 12. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 44, 29.10.2012.

⁶³ Постановление Правительства РФ от 14.05.1996 N 583 "Вопросы Федеральной авиационной службы России". // Российская газета, N 143, 31.07.1996.

⁶⁴ Приказ Росавиации от 25.05.2018 N 429-П (с изм. от 25.11.2019) "Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия "Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁵ Там же, п. 4.

не является ни органом, ни организацией, но её организационная структура включает руководящий и оперативные органы⁶⁶, а их полномочия возлагаются на государственные органы и организации. Так, в настоящее время руководящим органом ЕС ОрВД является Росавиация, а функции оперативных органов Единой системы, перечень которых утверждён Росавиацией⁶⁷ реализуют структурные подразделения Госкорпорации по ОрВД⁶⁸.

Центральный аппарат Росавиации состоит из 16 управлений (например, упоминавшееся выше Управление транспортной безопасности, а также Управление лётной эксплуатации, Управление аэропортовой деятельности, Управление международного сотрудничества и др.), в каждом из которых есть от трех до пяти отделов (отделы регулирования пассажирских перевозок, лицензирования и регулирования грузовых перевозок и опасных грузов в Управлении регулирования перевозок).

Федеральное агентство воздушного транспорта, в отличие от Минтранса, имеет свои территориальные органы (управления, всего их 15), равномерно распределённые по всей территории России.

К подведомственным Росавиации организациям, помимо ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» и ФАУ «Авиационный Регистр РФ» относятся ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», ФГУП «Государственный проектно-изыскательский и научно-исследовательский институт гражданской авиации «Аэропроект»; 18 региональных поисково-спасательных баз и авиационных поисково-спасательных центров, семь региональных объединений аэропортов в форме федеральных казённых предприятий; восемь учебных заведений и центров подготовки авиаперсонала;

⁶⁶ Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 901 "О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации" (вместе с "Положением о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации"). // Собрание законодательства РФ, 07.09.2015, N 36, ст. 5041.

⁶⁷ Приказ Росавиации от 25.04.2016 N 282 "Об утверждении перечня оперативных органов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2016 N 42295). // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 28, 11.07.2016.

⁶⁸ Там же.

ФБУ «Центральная клиническая больница гражданской авиации» и ФБУ «Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасания».

Кроме того, при Росавиации действуют совещательные организации. К их числу относится Коллегия Агентства, деятельность которой направлена на выработку согласованных решений в целях совершенствования государственной политики в сфере гражданской авиации⁶⁹. В состав коллегии входят представители Росавиации, подведомственных ей организаций, а также представители иных федеральных органов исполнительной власти и научных организаций. Общественный совет Росавиации действует в целях обеспечения учёта и защиты прав и интересов граждан России, общественных объединений, негосударственных коммерческих организаций в сфере воздушного транспорта⁷⁰. Экспертный совет в области гражданской авиации России является консультативно-экспертным органом росавиации, «призванным содействовать увеличению роли общественных организаций в повышении эффективности авиатранспортного процесса и обеспечении безопасности полетов»⁷¹. Росавиация также взаимодействует с Региональной общественной организацией содействия социальной защите ветеранов центрального аппарата госучреждений воздушного транспорта «Авиаветеран» и с некоммерческим партнёрством «Клуб ветеранов высшего руководящего состава гражданской авиации» (Клуб «Опыт»).

Немалое количество организаций, деятельностью которых руководит и с которыми взаимодействует Росавиация, в очередной раз демонстрирует комплексный характер государственного управления в сфере гражданской

⁶⁹ Приказ Росавиации от 11.03.2020 N 272-П "Об утверждении Положения о коллегии Федерального агентства воздушного транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

⁷⁰ Приказ Росавиации от 18.10.2018 N 860-П "Об Общественном совете при Федеральном агентстве воздушного транспорта" (вместе с "Положением об Общественном совете при Федеральном агентстве воздушного транспорта", "Дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Федеральном агентстве воздушного транспорта, и кандидатам в члены Общественного совета при Федеральном агентстве воздушного транспорта"). // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

⁷¹ Приказ Росавиации от 03.02.2014 N 50 (ред. от 06.09.2017) "О создании Экспертного совета в области гражданской авиации России". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

авиации, невозможность его осуществления исключительно усилиями государственных органов, необходимость учёта интересов широкого круга заинтересованных субъектов а также необходимость тщательной проработки вопросов обеспечения безопасности полётов, подготовки высококвалифицированных кадров и, что немаловажно, учёт при этом опыта профессионалов старшего поколения.

Ещё один федеральный орган исполнительной власти, подведомственный Минтрансу, – Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. В соответствии со ст. 28 ВЗК РФ Ространснадзор – это уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный *надзор* в области гражданской авиации в целях обеспечения безопасности полётов и авиационной безопасности, а также качества авиационных работ и услуг. При этом на основании ст. 65 ВЗК РФ Ространснадзор осуществляет *контроль* за деятельностью авиапредприятий. Кроме того, ВЗК РФ предусматривает осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ и международных договоров, а также требований соответствующих сертификатов, но не уточняет, какой орган обладает такими полномочиями. Некоторые контрольные функции в области сертификации, как было рассмотрено выше, осуществляет Росавиация, но у неё нет контролирующих полномочий по отношению к соблюдению законодательства и международных договоров. Согласно Положению о Ространснадзоре, этот орган уполномочен осуществлять «контроль и надзор» за соблюдением законодательства и международных договоров РФ, а в названии административного регламента, устанавливающего порядок осуществления этой функции, используется только термин «надзор», при этом в тексте регламента – и «контроль», и «надзор»⁷². В положении о Ространснадзоре он определён как орган,

⁷² Приказ Минтранса России от 26.04.2012 N 114 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания

осуществляющий функции по «контролю (надзору)» в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства России, аэронавигационного обслуживания, авиационно-космического поиска и спасания⁷³.

Таким образом, законодатель использует «контроль» и «надзор» и как равнозначные термины, заключая один из них в скобки, и как термины с разным значением, ставя между ними союз «и». При этом в ВЗК РФ Ространснадзор рассматривается в первую очередь как надзорный орган, а исходя из формулировки, содержащейся в Положении о Ространснадзоре, его функции по осуществлению контроля первостепенны. Это свидетельствует о возможности разграничения понятий контроля и надзора, однако в Указе Президента № 314 от 09.03.2004 термины «надзор» и «контроля» используются как синонимичные.

Ространснадзор также обладает полномочиями по осуществлению контроля за передачей персональных данных пассажиров в автоматизированные базы, за функционированием государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий, а также полномочиями по проверке деятельности граждан и организаций, связанной с транспортным процессом.

По сравнению с полномочиями Ространснадзора в сфере автомобильного, железнодорожного и водного транспорта, где он уполномочен осуществлять разрешительную деятельность (в т.ч. по выдаче лицензий, свидетельств, разрешений) – например, принимать решение о допуске перевозчика к выполнению международных перевозок;

пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.07.2012 N 24921). // Российская газета, N 189, 17.08.2012. См. в ред. от 09.11.2017. // СПС КонсультантПлюс.

⁷³ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта". // Российская газета, N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 31.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

регистрационную и учётную деятельность (регистрировать морские и речные суда, вести соответствующие реестры, осуществлять категорирование автомобильных тоннелей и др.); организовывать проведение расследований и т.д., в сфере гражданской авиации полномочия указанного органа выглядят усечёнными. В то же время, полномочиями по проведению сертификации, учёта, расследований и некоторыми контрольными полномочиями обладает Росавиация, которая является федеральным агентством, и её первоочередная задача – оказание государственных услуг и управление госимуществом, а не осуществление контрольно-надзорных полномочий, в отличие от федеральной службы. Следует подчеркнуть, что Ространснадзор лишён компетенции как по проведению обязательной сертификации и регистрации объектов гражданской авиации, так и по проведению расследований авиационных происшествий и инцидентов, следовательно, не имеет права осуществлять контроль таким способом⁷⁴. Учёные отмечают недостаточность степени независимости Ространснадзора и видят недостаток в отсутствии сконцентрированности контрольно-надзорных полномочий у одного органа. Так, в контрольно-надзорной деятельности за безопасностью полётов должен присутствовать как активный (в настоящее время осуществляемый Росавиацией), так и пассивный (осуществляемый Ространснадзором) подход в рамках полномочий одного ведомства, в России же нет единого органа, ответственного и за безопасность полётов, и за проведение расследований и осуществление контроля и надзора⁷⁵.

⁷⁴ Колясников В.А. Государственное регулирование в гражданской авиации: поиск методов затягивается // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2012. №1 (38). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-v-grazhdanskoj-aviatsii-poisk-metodov-zatyagivaetsya> (дата обращения: 29.02.2020).

⁷⁵ Об этом см.: Коршунов А.С. Становление законодательства в сфере государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России. // Юридическая наука: история и современность, 2018. № 12. – С. 58-63; Коршунов А.С. Основные организационно-правовые проблемы развития государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России на современном этапе // Правовое государство: теория и практика. 2019. №1 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-organizatsionno-pravovye-problemy-razvitiya-gosudarstvennogo-aviatsionnogo-nadzora-i-kontrolya-za-bezopasnostyu-poletov-v> (дата обращения: 01.04.2020).

В структуру Ространснадзора входит восемь управлений, среди которых Управление государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации (Госавианадзор), задачей которого является «осуществление контроля (надзора) за соблюдением» законодательства и международных договоров РФ, а также использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания⁷⁶, и Управление транспортной безопасности, занимающееся также осуществлением «контроля и надзора за соблюдением законодательства» и международных договоров РФ в сфере гражданской авиации, но только в части обеспечения авиационной безопасности и авиационно-космического поиска и спасания, а также обеспечением информацией о чрезвычайных происшествиях и реализацией противотеррористических мероприятий, для чего в его структуре имеются соответствующие отделы⁷⁷. Управление транспортной безопасности, как и Госавианадзор, имеет территориальные органы в каждом из 8 федеральных округов. При этом нормативный правовой акт, утверждающий типовое положение о территориальных органах Ространснадзора, до сих пор не принят.

Госавианадзор состоит из семи отделов, в том числе отдела надзора за состоянием безопасности полетов и анализа деятельности гражданской авиации; отдела надзора за соблюдением летных стандартов и сертификацией эксплуатантов воздушного транспорта, за поддержанием летной годности гражданских воздушных судов; за аэропортовой деятельностью и организацией воздушных перевозок.

Подведомственной организацией Ространснадзора является ФКУ «Информационный вычислительный центр Федеральной службы по надзору в сфере транспорта», которое занимается информационно-аналитической

⁷⁶ Приказ Ространснадзора от 11.08.2014 N АК-800фс "Об утверждении Положения об Управлении государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст в ред. от 28.05.2018. // СПС КонсультантПлюс.

⁷⁷ Приказ Ространснадзора от 30.12.2013 N АК-1377фс "Об утверждении Положения об Управлении транспортной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст в ред. от 06.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

деятельностью и обеспечивает работу Единой информационно-аналитической системы Ространснадзора⁷⁸.

При Ространснадзоре действуют координационные и совещательные органы: Коллегия, Общественный совет и Совет ветеранов. Их деятельность направлена на обсуждение важных вопросов в области транспортного надзора и выработку согласованных решений, обеспечение учёта и защиты прав и интересов граждан и общественных объединений при осуществлении государственного надзора в сфере транспорта и обеспечение участия ветеранов в принятии решений Ространснадзора и улучшение условий их жизни.

В соответствии с ВЗК РФ надзорными полномочиями в различных направлениях сферы гражданской авиации также обладают уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, к которым относятся, например, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Таким образом, органы общей компетенции, к которым относятся Президент и Правительство, в сфере гражданской авиации играют координационно-направляющую роль. Они обеспечивают единство государственной политики в сфере воздушного транспорта, формируют систему органов исполнительной власти, обеспечивают её согласованное функционирование и контролируют её деятельность. Президент и Правительство Российской Федерации наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов в том числе в сфере гражданской авиации. Важнейшим среди таких актов являются Федеральные правила использования

⁷⁸Приказ Ространснадзора от 22.10.2018 N ВБ-934фс "Об утверждении Устава Федерального казенного учреждения "Информационный вычислительный центр Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". См. текст Устава // URL: <https://ivc.rostransnadzor.ru/устав-3> (дата обращения: 03.04.2020).

воздушного пространства России, утвержденные постановлением Правительства.

Систему федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющих государственное управление в сфере гражданской авиации, можно представить в виде таблицы.

Табл. 1. Система федеральных органов исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющих государственное управление в сфере гражданской авиации.

Название органа	Функции
Министерство транспорта	<ul style="list-style-type: none"> • выработка государственной политики в сфере гражданской авиации; • нормативно-правовое регулирование в сфере гражданской авиации (принятие федеральных авиационных правил, утверждение типовых образовательных программ, требований к авиаперсоналу и др.); • управление государственным имуществом; • координация и контроль деятельности подведомственных органов и организаций.
Федеральное агентство воздушного транспорта	<ul style="list-style-type: none"> • оказание государственных услуг в сфере гражданской авиации: <ul style="list-style-type: none"> ○ регистрация и учёт воздушных судов; ○ аэронавигационное обслуживание; ○ сертификация объектов инфраструктуры воздушного транспорта и авиатехники; ○ организация использования воздушного пространства; ○ подготовка и аттестация авиаперсонала; ○ лицензирование воздушных перевозок;

	<ul style="list-style-type: none"> ○ аккредитация организаций по обеспечению транспортной безопасности ○ выдача разрешений на транзитный пролёт ○ сбор аэронавигационной информации и др. ● управление государственным имуществом в сфере гражданской авиации; ● организация поиска и спасания; ● расследование и учёт авиационных происшествий; ● проведение инспекционного контроля лётной годности воздушного судна, поискового аварийно-спасательного и противопожарного обеспечения полётов ● осуществление контроля за обеспечением соответствия требованиям к лётной годности и др.
<p>Федеральная служба по надзору в сфере транспорта</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● контроль и надзор за соблюдением законодательства и международных договоров России в области гражданской авиации в целях обеспечения безопасности полётов и качества авиационных работ и услуг: <ul style="list-style-type: none"> ○ контроль за деятельностью авиапредприятий; ○ контроль использования воздушного пространства; ○ контроль аэронавигационного обслуживания; ○ контроль авиационно-космического поиска и спасания; ○ контроль за передачей персональных данных пассажиров в автоматизированные базы; ○ за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий; ○ проверка деятельности граждан и организаций, связанной с транспортным процессом и др.

Так, Минтранс осуществляет, в основном, регулятивную и координационную деятельность, Ространснадзор – контрольно-надзорную. Ключевую роль играет Росавиация, поскольку именно она фактически обеспечивает реализацию правового регулирования в сфере гражданской авиации: осуществляет государственное обслуживание, организацию поиска и спасания, расследование авиапроисшествий и даже некоторые контрольные функции за деятельностью воздушного транспорта.

В таблице указаны федеральные органы исполнительной власти, деятельность которых непосредственно направлена на осуществление государственного регулирования сферы гражданской авиации. Помимо этих органов, в сфере гражданской авиации действует ряд других «непрофильных» федеральных органов исполнительной власти. Они осуществляют надзорные полномочия там, где деятельность гражданской авиации затрагивает сферу их компетенции (экология, техническое регулирование), могут принимать участие в расследовании авиационных происшествий и обеспечивают безопасность гражданской авиации.

В реализации государственного регулирования гражданской авиации задействованы также государственные и некоммерческие негосударственные организации. Государственные учреждения, подведомственные министерствам и ведомствам, обеспечивают их деятельность технически – посредством ведения реестров, осуществления аэронавигационного обслуживания, аналитико-информационная деятельности и др. Государственные организации занимаются также управлением имуществом аэродромов федерального значения, подготовкой кадров гражданской авиации, исследованиями в сфере воздушного транспорта, организацией поиска и спасания гражданских воздушных судов.

Негосударственные организации при федеральных органах исполнительной власти выполняют координационно-совещательные функции: их деятельность направлена на выработку согласованных решений

в сфере гражданской авиации с учётом заинтересованных субъектов: авиаперсонала, учёных, авиационных предприятий, аэропортов, авиапассажиров, спортсменов.

Полномочиями по участию в расследовании происшествий с гражданскими воздушными судами обладает Межгосударственный авиационный комитет, который не является субъектом международного права, но наделен полномочиями федерального органа исполнительной власти РФ, что не предусмотрено Воздушным кодексом. Россия до сих пор является спонсором МАК скорее по политическим причинам.

В системе органов государственного регулирования гражданской авиации нет единого органа, ответственного за безопасность полётов – эти функции поделены между несколькими федеральными органами исполнительной власти. С учётом особенностей перевозок, осуществляемых воздушным транспортом, приоритетной задачей государства должно быть именно обеспечение безопасности полётов, для чего эффективно сосредоточение полномочий, направленных на обеспечение авиационной безопасности, в рамках одного органа.

Таким образом, сложность гражданской авиации как объекта государственного регулирования, который включает в себя спектр вопросов от разработки конструкции воздушного судна до безопасности его полёта до, обуславливает участие в управлении сферой воздушного транспорта органов государственной власти общей и специальной компетенции, а также государственных и негосударственных организаций.

ГЛАВА 2. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

§ 1. Административное усмотрение: понятие и значение в регулировании гражданской авиации

Необходимость административного усмотрения в регулировании гражданской авиации обуславливается следующими факторами. Во-первых, отсутствием единой системы административно-правового регулирования деятельности гражданской авиации. Во-вторых, отсутствием также нормативных правовых актов, обеспечивающих уполномоченные органы вариантами конкретных действий для каждого отдельно взятого случая. В-третьих, наличием сложной системы органов, осуществляющих государственное управление в сфере гражданской авиации. В таких условиях дискреционные полномочия позволяют уполномоченным органам преодолевать пробелы и противоречия правовых норм, осуществлять эффективную реализацию их предписаний.

Здесь также следует учитывать значение разрешительных и контрольных полномочий органов государственной власти; большое количество уполномоченных органов, функции которых (а также функции подведомственных им органов и организаций) не должны пересекаться.

Изучение административного усмотрения особенно важно, когда его реализация оказывает влияние на жизнь и безопасность человека, как и происходит в сфере гражданской авиации, тем более, что административно-правовое регулирование деятельности гражданской авиации осуществляется в основном за счёт подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно одному из первых определений понятия административного усмотрения, данных отечественными учеными-правоведами,

рассматриваемое явление представляет собой возможность разрешения дел административным органом, «широко наделенным специальной сферой компетенции, не связанной законом»⁷⁹. Г.Ф. Шершеневич видел необходимость существования административного усмотрения в том, что одни только законы не могут урегулировать все существующие отношения, поэтому административная власть вправе принимать решения, которые адаптируют закон к конкретной сложившейся ситуации. Тем не менее, источник, придающий юридическую силу административному указу, - это не сам орган, его принявший, а дозволение со стороны органов государственной власти⁸⁰.

Российские юристы XIX века, жившие в монархической России, противопоставляли усмотрение праву⁸¹ и приходили к выводам о том, что чем шире область для реализации государственными органами власти административного усмотрения, тем ниже степень законности их деятельности, а эффективность действия правовых актов зависит от сокращения сферы публично-правовых отношений, регламентация которой принадлежит исполнительной власти.

В науке административного права в советский период среди учёных существовали спорные взгляды на явление административного усмотрения. Так, Ю.А. Тихомиров считает, что в то время «почти не использовалось понятие административного усмотрения», деятельность органов управления носила подзаконный характер⁸². Ю.П. Соловей имеет противоположную точку зрения, он указывает на то, что у органов управления есть некоторая свобода проявления самостоятельности, «возможность выбора наиболее

⁷⁹ Ананов И.Н., Берцинский С.М., Ландау Б.А. и др. Советское административное право. – М., 1940. С. 3.

⁸⁰ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: В 2 т. – М., 1910. // URL: <https://studfiles.net/preview/5662322/> (дата обращения: 02.02.2018).

⁸¹ Елистратов А.И. Административное право. // URL: <https://studfiles.net/preview/429003/> (дата обращения: 03.03.2018).

⁸² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. URL: <https://studfiles.net/preview/4414170/> (дата обращения: 03.03.2018).

целесообразной формы разрешения вопроса», реализуемая «в рамках социалистической законности»⁸³.

В науке советского административного права существовали различные подходы к определению понятия административного усмотрения. Административное усмотрение определялось как «право органов государственного управления самостоятельно оценить условия, в которых применяется закон, с тем чтобы избрать решение, наиболее целесообразное из всех тех, которые предоставляются законом»⁸⁴ как «степень свободы, предоставленную законом органу или должностному лицу при определении необходимости, полезности, целесообразности предпринимаемых ими действий или воздержания от их совершения ... с точки зрения их соответствия» правовым целям⁸⁵; как «оценка фактических обстоятельств, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно и конкретно, производимую органом (должностным лицом) при выборе в пределах, допустимых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса»⁸⁶, как «определяемая законом степень оперативной самостоятельности органа государства в принятии решения»⁸⁷.

Из приведённых определений выделим существенные характеристики административного усмотрения: оно всегда предполагает интеллектуально-волевою деятельность субъекта в отношении конкретной сложившейся ситуации, при этом он обладает свободой выбора из нескольких вариантов

⁸³ Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. – Москва, 1982. // URL: <http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/usmotrenie-v-administrativnoj-deyatelnosti-sovetskoj-milicii.html> (дата обращения: 05.02.2018).

⁸⁴ Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук. – Нижний Новгород, 2017. С. 48. // Электронная библиотека РГБ. // URL: <https://dvs.rsl.ru/> (дата обращения: 27.01.2018).

⁸⁵ Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 20, 192. // Электронная библиотека РГБ. // URL: <https://dvs.rsl.ru/> (дата обращения: 27.01.2018).

⁸⁶ Там же, С. 192.

⁸⁷ Ярковой С.В. Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц. // Вестник ВГУ. Серия: право. 2017, №1. // URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2017/01/2017-01-13.pdf> (дата обращения: 27.01.2018).

поведения. Итогом реализации административного усмотрения становится самостоятельное принятие решения, осуществление действия субъектом административного усмотрения. Административное усмотрение обязательно должно реализовываться в соответствии с правовыми нормами; право на свободу выбора, на совершение самостоятельных действий предоставляется субъекту законом. Помимо правовых предписаний осуществление административного усмотрения ограничено рамками компетенции соответствующего субъекта, также необходимо соблюдение критериев целесообразности, полезности, оптимальности решений и действий, которые, кроме того, должны соответствовать цели закона и общественному интересу.

При установлении таких оценочных пределов возникает проблема их согласования с требованиями правовых предписаний; распространенным является вопрос соотношения законности и целесообразности. Существуют две основные точки зрения: целесообразность не должна выходить за рамки правовых предписаний, требования закона первичны; требования целесообразности применения правовых актов позволяют обойти нормы закона. Во второй половине XX века советские юристы пришли к мнению, что целесообразным можно считать такое решение, которое основано на законе, и вопрос о целесообразности может ставиться только в рамках закона⁸⁸.

Советские учёные указывают в качестве субъекта административного усмотрения либо государственный орган, либо должностное лицо, или просто «управомоченный субъект». Государственный (муниципальный) орган управления, должностное лицо (а также орган государственной (исполнительной) власти, государственный или муниципальный служащий) – конкретизированные виды «управомоченных субъектов» административного усмотрения.

⁸⁸ Коренев А. П. Указ. соч.

К формам реализации административного усмотрения относят: определение необходимости и целесообразности принимаемых мер, право оценить условия применения закона и избрать целесообразное решение; правовое разрешение индивидуального управленческого дела и принятие оптимального решения; право вступать либо не вступать в действие и выбирать решение из допускаемых законом, право совершения действия в отсутствие четких условий его совершения. Советские правоведы нашли способ объединения данных точек зрения, дополнили их, определив вышеуказанные процессы как структуру механизма реализации административного усмотрения. Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, к её элементам относятся: правильно понятый публичный интерес и соотнесение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий; формирование соответствующей мотивации; оценка альтернатив юридических действий и решений и обоснование их выбора; осуществление действий или бездействие, принятие решений; намерение и воля следовать принятым решениям⁸⁹.

В современных условиях характеристика административного усмотрения, данная советскими учёными, актуальна и используется юристами. Главная причина существования административного усмотрения – невозможность полной и детальной правовой регламентации всех общественных отношений. Это, в свою очередь, является следствием их развития, усложнения их видов и форм, демократизации сферы публичного администрирования, расширения его диспозитивных начал. Помимо несовершенства законодательной базы, применение административного усмотрения обосновывается необходимостью совершения оперативных самостоятельных действий органов исполнительной власти, быстрого реагирования должностных лиц и госслужащих.

⁸⁹ Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

В настоящее время существуют концепции понимания административного усмотрения, дополняющие подходы советских ученых либо отличающиеся от них. Ю.П. Соловей конкретизировал собственное определение: «под административным усмотрением следует понимать выбор <...> оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют исчерпывающим образом основания, условия, содержание, порядок и (или) срок и принятия такого решения»⁹⁰. С.С. Купреев указывает на роль административного усмотрения в согласовании принципов законности и целесообразности: оно «обеспечивает наиболее оптимальное их соотношение»⁹¹. Учёными-административистами предлагаются и другие определения понятия административного усмотрения: «предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных в административно-правовой норме, предоставление возможности действовать или не действовать по своему усмотрению»⁹²; «определенная нормативными правовыми актами свобода выбора варианта поведения полномочного субъекта на основе его мыслительной деятельности с учетом реализации им публичного интереса с целью принять оптимальное управленческое решение, совершить действие или бездействие для целесообразной реализации своих полномочий»⁹³. В целом понимание современных учёных принципиально не противоречит определениям понятия «административное усмотрение» и его характерным чертам, приведенным ранее.

⁹⁰ Соловей Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015 // URL: <http://omua.ru/sites/default/files/employees/solovey-o-sovershenstvovanii-zakonodatelnoi-osnovy-sudebnogo-kontrolya-2015-2.pdf> (дата обращения: 28.01.2018).

⁹¹ Купреев С.С. Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс, 2012. // СПС «КонсультантПлюс».

⁹² Кораблина О.В. Административное усмотрение в системе российского права // Вестник ПАГС. 2007. №13. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnoe-usmotrenie-v-sisteme-rossiyskogo-prava> (дата обращения: 27.01.2018).

⁹³ Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : автореферат дисс. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Москва, 2013. - 26 с. // URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01005539521#?page=1> (дата обращения: 29.01.2018).

На современном этапе в юридической литературе нередко теряется понятие административного усмотрения, сущность и признаки этого правового явления не всегда раскрываются достаточно полно, что не является обоснованным, так как значение административного усмотрения сложно переоценить, особенно в процессе правоприменения. Административное усмотрение является «одушевляющим импульсом»⁹⁴, определяющим содержание административно-правовых актов и их реализацию, оно оказывает существенное влияние как на вертикальные административно-правовые отношения, так и на эффективность деятельности и взаимодействия органов исполнительной власти.

Тем не менее, в российском законодательстве отсутствует чётко закреплённое определение понятия административного усмотрения; напрямую не регламентирован порядок, основания и пределы его применения; нет установленной классификации видов административного усмотрения.

Данное правовое явление упоминается в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: «коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются»: широта дискреционных полномочий; определение компетенции по формуле «вправе»; выборочное изменение объема прав; чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества; принятие нормативного правового акта за пределами компетенции; заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; отсутствие или неполнота административных процедур; отказ от конкурсных (аукционных) процедур. К

⁹⁴ Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

коррупциогенным факторам Методика также относит юридико-лингвистическую неопределенность⁹⁵.

Очевидно, в контексте данного акта административное усмотрение рассматривается как негативный фактор, однако из текста Методики можно выделить нейтральные формулировки, относящиеся к правовому явлению административного усмотрения. Административное усмотрение обычно реализуется в процессе правоприменения; должны быть установлены законные пределы его реализации; предполагаемые формы реализации административного усмотрения уполномоченным субъектом – возможность применения (установления) исключений из общих правил, самостоятельного принятия подзаконных актов. Применение субъектом административного усмотрения предполагает наличие у него дискреционных полномочий, одним из способов закрепления таких полномочий в правовых актах является определение компетенции субъекта по формуле «вправе». При этом в качестве пределов реализации административного усмотрения выступают законность, компетенция субъекта, обоснованность принятия решения (совершения действия), соблюдение иерархии правовых актов по их юридической силе. Законодатель видит причины (обоснования) существования правового явления административного усмотрения в наличии законодательных пробелов; в отсутствии или неполноте административных процедур; в юридико-лингвистической неопределенности норм. Инструментом ограничения административного усмотрения может выступать чёткая регламентация административных процедур. Исходя из положений, закрепленных в Методике, выделим следующие аспекты реализации административного усмотрения, подлежащие законодательному закреплению: понятие административного усмотрения, классификация его

⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") // Российская газета, N 46, 05.03.2010. См. в ред. от 10.07.2017. // СПС КонсультантПлюс.

видов, пределы реализации, критерии законности, эффективности и целесообразности данной реализации.

Законодательное закрепление дискреционных полномочий федеральных органов исполнительной власти не имеет системной основы. Действующие нормативные правовые акты с различной степенью регламентации и конкретизации закрепляют функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, порождая различный объем и конструкцию дискреционных полномочий.

На характер и объем административного усмотрения также влияют уровень и объем компетенции органа, должностного лица. Для Правительства круг возможных действий и решений весьма широк и включает дачу указаний подчиненным и нижестоящим звеньям управления, установление нормативных положений, распоряжение государственными средствами, решение кадровых вопросов и выполнение политических функций. Так, Правительство «руководит работой» Министерства транспорта и контролирует его деятельность; «может создавать свои территориальные органы»; «вправе отменять акты» Министерства⁹⁶ и т.д. В ФКЗ «О Правительстве» положения, наделяющие Правительство РФ возможностью выбора одного из уже указанных вариантов действия, практически отсутствуют, данный орган обладает широкой сферой для реализации административного усмотрения. На усмотрение Правительства законодатель чаще всего оставляет выбор способа осуществления полномочия, а также выбор между осуществлением действия и бездействием, в том числе в процессе реализации полномочий в отношении федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Правительству РФ. При этом в отношении деятельности самого Правительства фактически отсутствует принцип последовательности действий или связанности органа публичной

⁹⁶ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". // Российская газета, N 245, 23.12.1997. См. в ред. от 28.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

власти собственной практикой, согласно которому этот орган не имеет права произвольно отступать от постоянной и общепринятой практики публичного управления, что ещё более расширяет возможности реализации Правительством РФ дискреционных полномочий.

Для министерств и ведомств характерна большая "связанность" правительственными актами и в их пределах – самостоятельность действий. Так, полномочия Министерства транспорта закреплены в Положении о Минтрансе, утверждённом Постановлением Правительства с использованием формулировок «осуществляет», «принимает», «организует», «обеспечивает» и т.п., что, на первый взгляд, может быть расценено как сведение административного усмотрения к нулю, т.к. подобные формулировки не оставляют Министерству права выбора, в императивном порядке обязывают его действовать. В таких случаях административное усмотрение чаще всего предоставляется Министерству при выборе способа осуществления указанного полномочия. Например, Минтранс «осуществляет координацию и контроль» подведомственных ему Росавиации и Ространснадзора, при этом то, каким образом это реализовывать, Министерство определяет само, в первую очередь, утверждая положения об указанных ведомствах.

В отношении полномочий, реализация которых предполагает широкие пределы осуществления административного усмотрения, должен быть особо предусмотрен принцип целесообразности и обоснованности, который, в свою очередь, обеспечит законность и эффективность реализации таких полномочий. В случае, если существование возможностей для свободного выбора способа действия органом само по себе не является достаточно обоснованным, следует рассмотреть вопрос о более четкой регламентации осуществления органом данного полномочия путем изменения правового акта, в котором указано полномочие, либо принятия дополнительного правового акта, в том числе внутреннего. Если административное усмотрение при осуществлении данного полномочия обоснованно, но его существование не

приводит к эффективной реализации органом своих функций, следует проанализировать возможность передачи данного полномочия этим органом (оставив за ним контрольные функции в отношении осуществления переданного полномочия) другому органу или учреждению, а также возможность пересмотра правового акта, устанавливающего данное полномочие.

Основы административного усмотрения в области реализации федеральными органами исполнительной власти функций по выработке государственной политики получили закрепление в Федеральном законе от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Указанный закон закрепил полномочия органов государственной власти в области стратегического планирования, виды документов стратегического планирования, основы их разработки и реализации. Реализуя полномочия, указанные в данном законе, Правительство РФ утвердило Транспортную стратегию России до 2030 г., в рамках которой Минтранс, среди прочего, предписано совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать проект ФЗ «Об аэропортах и аэропортовой деятельности» до 2014 г. Так как полномочия Минтранса и других федеральных органов исполнительной власти по осуществлению стратегического планирования предполагают реализацию административного усмотрения, представляется возможным применение к его реализации принципов функционирования системы стратегического планирования, указанных в данном федеральном законе. Например, принцип преемственности и непрерывности в отношении осуществления административного усмотрения может означать, что реализация дискреционных полномочий органом должна осуществляться последовательно, с учетом результатов их прошлой реализации; принцип результативности и эффективности – что выбор способов и методов реализации дискреционных полномочий должен основываться на

необходимости достижения целей и задач осуществления данным органом своих функций с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с законом; принцип ответственности – субъекты, реализующие свои полномочия с применением административного усмотрения, несут ответственность за своевременность, качество, результативность, эффективность их реализации в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ.

Подведомственные Министерству транспорта Росавиация и Ространснадзор осуществляют контрольные и надзорные полномочия, несмотря на то что одно из указанных ведомств является агентством, а другое – службой, а осуществление функций по контролю и надзору в большей степени характерно для федеральных служб. В целом, наибольший объем дискреционных полномочий присущ именно федеральным службам и отдельным министерствам и агентствам, на которые возложены функции контроля и надзора. Одна из причин – отсутствие законодательно закрепленного закрытого перечня видов государственного контроля и надзора, форм и методов осуществления контроля и надзора, единых гарантий прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля и надзора. Кроме того, вследствие различий в регламентации полномочий федеральных органов исполнительной власти, выполняющих одинаковые по функциональному назначению действия по осуществлению контроля и надзора, неодинаков объем их дискреционных полномочий. Например, Росавиация в соответствии с Положением контролирует поисково-спасательное обеспечение полетов воздушных судов. Порядок осуществления данной функции подробно не регламентирован. Согласно Положению о Ространснадзоре данная служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства и международных договоров РФ о гражданской авиации. Порядок осуществления такого контроля и надзора установлен несколькими документами, например, Административным регламентом проведения проверок при осуществлении надзора за

соблюдением законодательства и международных договоров РФ в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания, авиационно-космического поиска и спасания.

Анализ функций и полномочий, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, позволяет констатировать, что для них в неравной степени присущи дискреционные полномочия. Это обусловлено тем, что неодинаков установленный законодательством объем полномочий различных федеральных органов исполнительной власти.

При этом следует учесть, что «административное усмотрение нельзя отождествлять только с формализованными полномочиями субъекта»⁹⁷. Это динамичный процесс, включающий в себя, помимо правового, интеллектуально-волевой аспект, который проявляется через процедуры анализа и оценки ситуации, принятия решения и его реализации.

В рамках настоящего исследования важно упомянуть о наличии у Ространснадзора юрисдикционных полномочий, которые закреплены в ст.ст. 23.42-23.43 Кодекса РФ об административных правонарушениях, и при осуществлении которых указанный орган также применяет административное усмотрение, например, при выборе вида санкции, назначаемой субъекту за совершение административного правонарушения.

Высокая степень распространения дискреционных полномочий федеральных органов исполнительной власти характерна для осуществления их внутриорганизационных функций. Например, Росавиация утверждает структуру и штатное расписание своего центрального аппарата, но в пределах установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников; а также назначает на должность и освобождает от должности руководителей подведомственных ей организаций, однако опять же в пределах, установленных трудовыми нормами и законодательством о

⁹⁷ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С. 154.

государственной гражданской службе. В данном случае Росавиация вправе реализовать административное усмотрение образа действия, ограничиваясь нормативными предписаниями вышестоящего органа. В законе отражены основные аспекты реализации таких функций, их практическое осуществление происходит по усмотрению Росавиации. Обоснованием такого подхода служит характеристика самих внутриорганизационных функций: они не связаны с участием третьих лиц в процедуре их реализации, которая, как правило, имеет упрощенную структуру (без выделения стадий, процессуальных документов, доказательств).

Нормативно-правовую основу административного усмотрения уполномоченных органов государственной власти в сфере гражданской авиации составляют нормы, содержащиеся в ВЗК РФ и иных нормативных правовых актах. Среди таких норм выделим следующие: управомочивающие, выражающиеся с помощью формулировок «имеет право», «может», «вправе» и т.п.; альтернативные, допускающие принятие решения либо совершение действия на основе выбора одного из указанных в законе вариантов; нормы, содержащие оценочные правовые понятия, например, «состояние, необходимое для безопасной эксплуатации» авиатехники; нормы, определяющие характеристики юридических фактов как оснований для совершения действия или принятия решения («в случае изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»⁹⁸). Кроме того, видами нормативно-правовых оснований административного усмотрения можно считать правовые нормы, содержащие противоречия, очевидные юридико-технические ошибки, а также пробелы в праве и в законе.

Основанием для применения административного усмотрения могут служить пробелы в праве. К причинам существования таких пробелов относится, во-первых, возникновение ситуаций, опережающих правовое

⁹⁸ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". // Российская газета, N 245, 23.12.1997. См. в ред. от 28.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

регулирование, во-вторых, человеческий фактор, и, наконец, невозможность предусмотреть в законе все варианты жизненных ситуаций. В определённых случаях наличие пробелов действительно отрицательно сказывается на процессе реализации органом своих дискреционных полномочий. Например, Росавиация функционирует, в том числе, во взаимодействии с другими органами власти и организациями. Порядок такого взаимодействия урегулирован лишь в отношении некоторых органов и вопросов (Соглашение Росавиации и Федеральной службы судебных приставов «Об информационном взаимодействии при исполнении требований исполнительных документов»). Ещё одна возможная причина существования правовых пробелов заключается в том, что законодатель, учитывая невозможность исчерпывающего правового регулирования административной реальности, намеренно оставляет «пространство» для осуществления административного усмотрения.

Для современного административного права особое значение имеют законодательные пробелы в регламентации осуществления административно-правовых процедур. Законодательный акт об административных процедурах в России до сих пор не принят, однако существует большое количество административных регламентов, которые конкретизируют порядок исполнения полномочий органами и должностными лицами. Административные регламенты не должны быть средством запрета применения административного усмотрения, одной из задач их принятия должно являться обеспечение надлежащей реализации административного усмотрения и сокращение лишь необоснованных дискреционных полномочий.

Реализация административного усмотрения федеральными органами исполнительной власти в большинстве случаев предполагает рефлексивную форму: норма правового акта обязывает орган действовать, требует от него немедленной правовой реакции, но решение вопроса о способе действия оставляет за правоприменителем.

Административное усмотрение предполагает определенную степень свободы при принятии решения, но такая свобода не должна быть и не является безграничной – она имеет, хотя и не установленные отдельно в отношении административного усмотрения, законодательные пределы. К ним относятся общие правовые принципы (законности, целесообразности, справедливости и др.), границы компетенции субъекта административного усмотрения, а также нормы, устанавливающие ответственность за совершение таких деяний, как, например, злоупотребление должностными полномочиями, их превышение, взяточничество, халатность, самоуправство.

Помимо дискреционных существуют также полномочия, строго «связанные» абсолютно определенными правовыми нормами, в которых содержится указание на конкретное действие и способ его совершения или акт, который требуется принять; установление нормативных пределов («от» и «до»), но даже при четкой регламентации порядка осуществления органом своих полномочий, он все же располагает «дискреционным минимумом», например, выбором момента осуществления действия.

Таким образом, в современном российском законодательстве отсутствует прямое и чёткое регулирование административного усмотрения. Данное правовое явление лишь упоминается в Постановлении Правительства, утверждающем порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, скорее как негативное явление. Это не означает абсолютное отсутствие данного правового явления ни в правовых актах, ни в действительности. Тем не менее, административное усмотрение исследуется учёными с начала XIX века, а закрепление в законодательных и иных актах дискреционных полномочий федеральных органов исполнительной власти является прямой предпосылкой для реализации ими административного усмотрения.

Административное усмотрение в гражданской авиации - это степень свободы уполномоченного органа или должностного лица, реализуемая в

процессе принятия целесообразного и обоснованного решения в соответствии с законом. Важным для эффективной реализации административного усмотрения является соблюдение принципов преемственности и непрерывности, результативности и эффективности, ответственности. Законность действий и решений впоследствии может быть проверена вышестоящими органами либо оспорена в судебном порядке.

Правовое регулирование административного усмотрения органов государственной власти, регулирующих сферу гражданской авиации, осуществляется путем закрепления в нормативных правовых актах абсолютно определенных и дискреционных полномочий.

Административное усмотрение применяется уполномоченными органами в процессе реализации правотворческих, правоприменительных, внутриорганизационных полномочий. Ространснадзор, помимо этого, применяет дискрецию при осуществлении юрисдикционных функций.

Административное усмотрение при реализации Росавиацией и Ространснадзором контрольно-надзорных полномочий применяется чаще всего в связи с наличием пробелов в праве и отсутствием системности правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в целом.

Объём осуществления административного усмотрения обусловлен иерархией федеральных органов исполнительной власти. Так, Правительство как орган общей компетенции обладает полномочиями по решению вопросов не только непосредственно в сфере гражданской авиации, но и в других сферах, имеющих к ней отношение (безопасность, экология, транспорт, туризм и др.). Правительство обеспечивает функционирование системы федеральных министерств и ведомств, которые осуществляют управление в сфере гражданской авиации, руководит их работой, вправе отменять принимаемые ими акты. Министерство транспорта, в свою очередь, координирует и контролирует подведомственные ему Росавиацию и

Ространснадзор, утверждает регламенты осуществления указанными органами их функций, таким образом ограничивая их дискреционные полномочия.

Законодательное закрепление форм и оснований административного усмотрения является гарантией его эффективности, однако для эффективной реализации административного усмотрения в сфере гражданской авиации требуется совершенствование предметного законодательства. Значение «правотворческого» административного усмотрения в гражданской авиации обусловлено тем, что государственное регулирование данной сферы осуществляется, в основном, в форме подзаконных нормативных правовых актов. Административное усмотрение является интеллектуально-правовым импульсом государственного управления, регулирования и контроля. Применение административного усмотрения необходимо, т.к. невозможно урегулировать все теоретические варианты возникающих ситуаций, особенно в сфере гражданской авиации, которая развивается с совершенствованием технологий, в то время как технологический прогресс опережает развитие права. Административное усмотрение позволяет уполномоченным органам и должностным лицам действовать быстро и гибко, что немаловажно при осуществлении государственного управления гражданской авиацией. От качественного функционирования этой сферы зависит, в первую очередь, безопасность граждан, а также работа транспортной системы страны в целом.

§ 2. Виды административного усмотрения в гражданской авиации

Исходя из характеристик административного усмотрения и способов его правового регулирования в актах воздушного законодательства можно выделить виды данного правового явления по различным критериям. Систематизация и анализ видов административного усмотрения, в свою

очередь, приведут к более точному пониманию его отдельных характеристик, их проявления и значения в процессе реализации административного усмотрения. Точное восприятие указанных аспектов административного усмотрения уполномоченными субъектами в сфере гражданской авиации, гражданами, а также законодателем позволит выработать способы и меры, которые смогут обеспечить эффективное и надлежащее осуществление административного усмотрения, в том числе с помощью механизмов правового регулирования.

Виды административного усмотрения, субъектами которого являются федеральные органы исполнительной власти, можно выделить в зависимости от того, какой конкретно орган его осуществляет: административное усмотрение Правительства РФ, федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Во-первых, вследствие существования подчиненности в системе федеральных органов исполнительной власти, наличия у вышестоящих органов функций контроля над нижестоящими объем административного усмотрения зависит от места органа в иерархии. Во-вторых, каждый из типов органов осуществляет определенные виды функций, от которых также зависит степень свободы при осуществлении административного усмотрения. Полномочия федеральных органов исполнительной власти закреплены правовыми актами различного уровня, что оказывает влияние на широту пределов административного усмотрения и возможности его ограничения. При этом федеральные органы исполнительной власти в большинстве случаев осуществляют административное усмотрение в рефлексивной форме.

Существуют различные основания принятия административно-правовых решений и осуществления действий. В случае рефлексивной формы их реализации основанием является выполнение указанной в нормативном правовом акте обязанности осуществления полномочий. Так, Росавиация

проводит обязательную аттестацию авиаперсонала гражданской авиации⁹⁹, т.е., она не может в отношении данного полномочия выбрать бездействие – отказаться проводить аттестацию, и в этом смысле лишена права применения административного усмотрения. Отметим, что Росавиация может отказать в выдаче соответствующего свидетельства, например, члену экипажа воздушного судна, если его знания, навыки, образование или состояние здоровья не соответствуют нормативно установленным требованиям – в таком случае агентство реализует административное усмотрение при проведении оценки документов, подтверждающих соответствие кандидата таким требованиям.

Другое основание вытекает из сущности иерархии органов и заключается в выполнении поручений вышестоящих органов. Например, Правительство РФ поручило Минтрансу временно ограничить пассажирские перевозки воздушным транспортом по некоторым направлениям, а Росавиации – проинформировать о таких ограничениях авиакомпаний и других заинтересованных субъектов¹⁰⁰. Каким образом указанные органы должны реализовывать указанные меры, в поручении не конкретизируется – данные вопросы оставлены Правительством на усмотрение Министерства и Росавиации.

Третье основание – инициативное осуществление действий и принятие решений в рамках компетенции. Так, Ространснадзор имеет право привлекать для проработки вопросов сферы своей деятельности «научные и иные организации, ученых и специалистов»¹⁰¹.

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта", п.5.3.2. // "Российская газета", N 170, 11.08.2004. См. в ред. от 06.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁰ Михаил Мишустин поручил ввести временные ограничения на полёты в Великобританию, Соединённые Штаты Америки и Объединённые Арабские Эмираты. // URL: <http://government.ru/orders/selection/401/39203/> (дата обращения: 13.04.2020).

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта", п. 6.6. // Российская газета, N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 31.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

В зависимости от вида административного усмотрения различается его объём: при рефлексивной форме его реализации у органа есть обязанность действовать, он вправе избрать с учетом законных оснований и пределов собственной компетенции способ осуществления действия, момент начала его осуществления, сроки исполнения в случае отсутствия их установления. В большинстве случаев порядок выполнения функций государственного органа конкретизирован в административном регламенте, например, Административный регламент Росавиации предоставления государственной услуги по выдаче свидетельств членам экипажа гражданского воздушного судна, сотрудникам по обеспечению полетов гражданской авиации и диспетчерам.

Второе основание имеет сходство с предыдущим, но за осуществлением действий и принятием решений по поручению (обращению), как правило, осуществляется контроль и мониторинг со стороны вышестоящего органа, сроки их выполнения чаще всего четко обозначены. В случае с введением ограничения полётов, в поручении Правительства указано, в какой срок с точностью до минут Министерством транспорта должно быть обеспечено введение указанных ограничений.

В третьем случае орган имеет право выбора совершения либо несовершения действия (принятия или непринятия решения), но выбор активного варианта поведения должен быть обоснован; способы и сроки его реализации определяются по усмотрению органа.

В рамках данной классификации отметим, что в зарубежных странах по схожим критериям выделяют также административное усмотрение на основании планирования, прогноза¹⁰². Особенность указанных разновидностей заключается в том, что принятие решений и совершение действий направлены на будущее, они должны быть особенно четко

¹⁰² Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии. // Ежегодник публичного права: усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 20.

обоснованы. Реализация административного усмотрения в данном случае необходима, усложняется возможность осуществления контрольных функций в отношении органа, осуществляющего полномочия по планированию, регулированию, прогнозу. Кроме того, в России отсутствует четко закрепленный принцип связанности административного органа собственными решениями, что осложняет исполнение предписаний, принятых в порядке планирования, прогноза. Примером такого предписания является Распоряжение Правительства, которым утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года.

В зависимости от вида функций, выполняемых органом, выделим административное усмотрение, осуществляемое при выполнении функций по принятию нормативных правовых актов; по контролю и надзору; по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг. Как было выявлено в предыдущем параграфе, функциям по контролю и надзору соответствует установление более широких границ осуществления административного усмотрения. Функции по выполнению государственных услуг предполагают непосредственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с гражданами, поэтому по отношению к административному усмотрению в рамках реализации данных функций требуется особое внимание. Необходимо четкое обоснование наличия дискреционных полномочий, устанавливаемых для осуществления этих функций; обоснование принятого по усмотрению решения; предоставление гражданам возможности оспорить решение, принятое с незаконным, не соответствующим цели закона применением административного усмотрения; обеспечение надлежащего ведомственного, а также судебного контроля за применением органами административного усмотрения.

Федеральное агентство воздушного транспорта осуществляет «полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов

государственной власти» в сфере гражданской авиации¹⁰³. На первый взгляд, полномочия собственника предполагают широкие пределы усмотрения, но в данном случае речь идет о публично-правовом образовании, федеральном органе исполнительной власти. Федеральное агентство осуществляет указанные полномочия в отношении определенной части федерального имущества, причем такими полномочиями обладают и иные органы, например, Правительство, Росимущество. Росавиация находится в ведении Министерства транспорта, полномочия собственника в отношении федерального имущества должны осуществляться с учетом законных целей, указаний вышестоящих органов – эти и другие ограничения пределов административного усмотрения характерны для осуществления функции по управлению государственным имуществом федеральными агентствами. В то же время Правительство РФ, осуществляя управление федеральной собственностью, обладает при этом бóльшим объемом административного усмотрения, чем федеральное агентство.

Существует также индивидуальное и коллективное административное усмотрение. Под индивидуальным понимается усмотрение должностного лица, под коллективным – усмотрение органа власти. Специфика коллективного усмотрения обусловлена тем, что у органов власти отсутствуют как таковые интеллектуальный и волевой элементы осуществления административного усмотрения, но вместе с тем может быть выделено коллективное мышление. При принятии решения органом по усмотрению теоретически почти исключен риск возникновения конфликта личных интересов руководителя или госслужащего, особенно если решение принимается коллегиально (в то же время, конфликт интересов в коллегиальном органе возможен, когда речь идет о корпоративных интересах). Но в единоначальных органах руководитель лично принимает решение от

¹⁰³ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта", п.5.2. // "Российская газета", N 170, 11.08.2004. См. в ред. от 06.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

имени всего органа, при этом он может и не учитывать мнение всех служащих при принятии решения, а его личные интересы (которые, безусловно, не должны влиять на принимаемое решение) могут не совпадать с государственными интересами, которые он реализует в своей управленческой деятельности. На распространение негативных свойств конфликта интересов влияют возможности применения субъектом административного усмотрения. Поэтому в систему гарантий законности административного усмотрения должны входить меры, направленные на противодействие конфликтам интересов в государственном управлении, например, необходимость обоснования правовых актов, принимаемых субъектом по административному усмотрению.

В зависимости от нормативной основы административного усмотрения государственных органов выделяют усмотрение вследствие правовых пробелов (отсутствие норм, регламентирующих порядок регистрации сверхлёгких воздушных судов с массой конструкции до 115 кг), усмотрение на основании оценочных правовых понятий («в случаях, не терпящих отлагательства», «необходимые меры»), усмотрение на основании альтернативных («или», «либо»), кумулятивных правовых норм («от...», «до...»), усмотрение способа действия («организует», «осуществляет», «обеспечивает», «формирует»), усмотрение выбора действия либо бездействия («имеет право», «может», «вправе»). Ю.П. Соловей критически отзывается об указанной группировке усмотрения - «административное усмотрение в зависимости от форм его нормативного закрепления ничуть не меняет своей природы»¹⁰⁴. Действительно, основные признаки административного усмотрения присущи каждому из его указанных видов, тем не менее степень свободы осуществления административного усмотрения в каждом из указанных случаев различна.

¹⁰⁴ Соловей, Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. П. Соловей. - М., 1982. - 24 с.

Ю.А. Тихомиров предложил типологию административного усмотрения в зависимости от комбинации его элементов и взаимодействия с внешней средой. По его мнению, административное усмотрение подразделяется на: а) активно-позитивное, формирующееся и проявляющее себя сообразно статусу его носителей и их правомерным взглядам и позициям; б) по прямым предписаниям закона; в) по поручениям и заданиям вышестоящих органов и руководителей; г) под давлением общественного мнения; д) по соображениям перестраховки; е) под влиянием неформальных групп и лиц; ж) из-за боязни санкции; з) негативное¹⁰⁵.

В зависимости от вида деятельности, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, различают административное усмотрение в правотворческой (нормотворческой), правоприменительной и юрисдикционной деятельности. Органы исполнительной власти самостоятельны в осуществлении своей компетенции, но их деятельность является подзаконной.

Правотворчество исполнительной власти – юридический процесс, состоящий из нескольких стадий, на каждой из которых возможна реализация административного усмотрения: при вынесении решения о разработке правовых актов, при определении состава рабочих групп при подготовке их проектов, при выборе вида правового акта, при определении сроков и порядка принятия акта, при выработке подзаконных норм. Реализация административного усмотрения в процессе правотворчества должна соответствовать цели данной деятельности, которая состоит в принятии эффективных правовых актов, способных обеспечить создание условий для общего нормального благосостояния населения, обеспечение прав и свобод личности, общественного порядка и безопасности. Примером реализации правотворческого административного усмотрения в сфере гражданской авиации является разработка Минтрансом проекта Федеральных авиационных

¹⁰⁵ Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

правил орнитологического обеспечения полётов в гражданской авиации, принятие которых направлено на актуализацию воздушного законодательства и повышение уровня безопасности полётов¹⁰⁶.

Усмотрение в административном правотворчестве отличается от усмотрения в административном правоприменении. У субъектов правотворчества существует свобода для определения времени принятия нормативного правового акта, выбора участников правотворческого процесса и установления их статуса, порядка принятия нормативных актов, закрепления в нормах права тех или иных правил поведения. Помимо этого, субъекты правоприменения обязаны мотивировать свой выбор в принимаемых ими правовых актах. При разработке актов правотворчества орган обосновывает необходимость принятия такого акта и цели регулирования, однако эта информация содержится в отдельном документе, не имеющем юридической силы. Органам общей компетенции в силу значительного количества решаемых ими вопросов предоставляются более обширные возможности для проявления свободы усмотрения при осуществлении правотворчества, чем органам межотраслевой и отраслевой компетенции.

Наиболее активно исследуется административное усмотрение в правоприменении. Ю. А. Тихомиров рассматривает административное усмотрение как механизм интеллектуально-волевого поведения правоприменителя, в структуру которого включаются следующие элементы: правильно понятый публичный интерес и соотнесение с ним возможных действий и решений в рамках собственных полномочий; выработка установки и формирование соответствующей мотивации; оценка альтернатив юридических действий и решений и обоснование их выбора; осуществление юридических действий, бездействие (если оно обусловлено уровнем компетентности), принятие решений; намерение и воля следовать принятым

¹⁰⁶ Проект Приказа Минтранса России «Об утверждении федеральных авиационных правил по обеспечению орнитологической безопасности полетов гражданской авиации». // URL: <https://regulation.gov.ru/p/98836> (дата обращения: 16.04.2020).

решениям, действовать в их русле и соответствующие акты¹⁰⁷. Административное усмотрение обеспечивает целесообразное применение права, наиболее правильное и эффективное разрешение конкретной ситуации.

Для административного усмотрения субъектов административной юрисдикции присущи следующие особенности: детальная процессуальная регламентация, большая зависимость усмотрения от квалификации и правосознания субъекта, его применяющего. Также административное усмотрение в юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти (которую можно назвать «квазисудебной») следует отграничивать от судебного усмотрения в контексте принципа разделения властей.

Возможны и другие способы классификации видов административного усмотрения. Например, в зависимости от условий и ситуаций, в которых оно осуществляется: административное усмотрение, осуществляемое в чрезвычайных ситуациях (когда его пределом является «острота создавшегося положения»¹⁰⁸); при необходимости выбора из возможных нормативно-определенных действий (выбор альтернативных вариантов санкций при назначении административного наказания) либо при необходимости выбора варианта действий в целях соблюдения баланса публичных и частных интересов. В отношении последнего Г. Брэбан отмечает: «Полномочия всегда предоставляются администрации не в ее собственных интересах и не в интересах отдельного гражданина, а в общественно полезных целях»¹⁰⁹. Т.е., субъективный интерес лица, осуществляющего административное усмотрение, не должен иметь при этом определяющего значения. Но конфликт интересов возможен и при применении административного усмотрения в общественно полезных целях. «Иерархия» таких целей при решении

¹⁰⁷ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001. – 355 с.

¹⁰⁸ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении". // Российская газета, N 105, 02.06.2001. См. в ред. от 03.07.2016. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁹ Брэбан Г. Французское административное право. // URL: <https://lib.sale/administrativnoe-pravo-besplatno/frantsuzskoe-administrativnoe-pravo.html> (дата обращения: 03.02.2019).

конфликта в потребности использования воздушного пространства, а, значит, и порядок разрешения такого конфликта, способ определения очередности пользователей воздушного пространства определены в ст. 13 ВЗК РФ, в соответствии с которой приоритет использования воздушного пространства обладает субъект, целью полёта (или иной деятельности в воздушном пространстве) которого является «отражение воздушного нападения ... на территорию Российской Федерации».

Говоря об ограничениях в применении административного усмотрения, обратим внимание на полномочие федерального органа исполнительной власти отменить (изменить, приостановить) собственное дискреционное решение либо дискреционное решение нижестоящего органа. Так, Минтранс осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Ространснадзора и Росавиации. В этих целях Министерство имеет право отменить «противоречащее федеральному законодательству» решение подведомственных ему органов^{110, 111}.

Административное регулирование деятельности в сфере гражданской авиации является комплексным, осуществляется по ряду различных направлений, начиная с порядка сертификации воздушных судов и их деталей и заканчивая требованиями к аэропортам и правилами полётов. Реализация функций уполномоченных субъектов по каждому из таких направлений имеет свои особенности, следовательно, конкретные функции и направления деятельности государственных органов также могут служить основанием для выделения вида административного усмотрения: например, административное усмотрение в деятельности по обеспечению безопасности на воздушном транспорте, по проведению сертификации (аттестации,

¹¹⁰ Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти". // Российская газета, N 12, 25.01.2005. См. в ред. от 10.07.2017. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹¹ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации", п. 10.12. // Российская газета, N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 26.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

лицензирования, регистрации) в сфере гражданской авиации; административное усмотрение в государственном регулировании деятельности беспилотных авиационных систем; административное усмотрение при заключении административных договоров в сфере гражданской авиации (договор на выполнение аэронавигационных работ; договор по результатам проведения государственных закупок и др.); административное усмотрение при осуществлении аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства и т.д. Далее административное усмотрение будет рассмотрено на примере деятельности уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности гражданской авиации, т.к. безопасность – важнейшее требование к функционированию гражданской авиации, данная область деятельности подробно урегулирована, однако и в ней есть место административному усмотрению; и на примере регламентации деятельности беспилотных летательных аппаратов, которые являются результатом технического прогресса и сравнительно недавно стали объектом правового регулирования.

Таким образом, объём административного усмотрения и порядок реализации дискреционных полномочий зависят от характеристик реализующего их органа, от его места в иерархии органов государственной власти, от вида деятельности, функции, способа закрепления полномочий, нормативной основы, от основания реализации административного усмотрения, а также от внешних факторов и условий реализации административного усмотрения. Исходя из проанализированных видов и примеров административного усмотрения, можно выявить следующие риски его реализации: злоупотребление правом, административный произвол, коррупция, нецелесообразность применения тех или иных норм в результате усмотрения, неправильная оценка сложившейся ситуации и сопоставление её с правовыми нормами и т.п.

Одним из способов предупреждения и минимизации рисков применения административного усмотрения является закрепление оснований и ограничений его применения в нормативных правовых актах, определяющих правовой статус органов-субъектов административного усмотрения. Ограничениями реализации административного усмотрения являются принципы законности, целесообразности, последовательности действий; право вышестоящего органа отменить дискреционное решение нижестоящего либо право органа отменить собственное решение, принятое на основании «дефектного» применения административного усмотрения; установление порядка предотвращения (урегулирования) конфликта интересов; обеспечение высокого уровня квалификации уполномоченных должностных лиц; порядок разработки стратегий; установление видов контроля и надзора.

§ 3. Административное усмотрение в деятельности уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности гражданской авиации

Первостепенной задачей государства при осуществлении регулирования в сфере гражданской авиации является обеспечение безопасности. В преамбуле ВЗК РФ содержится указание на следующие виды безопасности: безопасность государства, безопасность полётов воздушных судов, авиационная безопасность, экологическая безопасность. В тексте Кодекса также упоминается безопасность пассажиров, членов экипажа и грузов, безопасность воздушного движения, безопасность объектов государственной охраны, общественная безопасность, пожарная безопасность, промышленная безопасность, безопасность эксплуатации воздушных судов, транспортная безопасность.

Лишь некоторые из перечисленных видов безопасности являются уникальными для деятельности гражданской авиации или транспортной

сферы в целом. Это, например, транспортная, авиационная безопасность, безопасность полётов воздушных судов.

К нормативным правовым актам, регулирующим общие вопросы безопасности или направленным на регулирование отдельных её видов, относятся ФЗ «О безопасности»¹¹², ФЗ «О техническом регулировании»¹¹³, ФЗ «О полиции»¹¹⁴, ФЗ «О пожарной безопасности»¹¹⁵ и др. В этих законах содержатся, в том числе, положения, регулирующие обеспечение безопасности в сфере гражданской авиации. Так, на основании и во исполнение ст. 12 ФЗ «О пожарной безопасности» Ространснадзор в соответствии с Положением¹¹⁶ и Административным регламентом¹¹⁷ осуществляет контроль за соблюдением правовых норм об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных судов. Согласно ст. 20 ФЗ «О техническом регулировании» одним из способов обеспечения соответствия продукции требованиям безопасности является её сертификация, которая проводится Росавиацией в отношении аэродромов, гражданских воздушных судов и их элементов, оборудования аэродромов.

Действуют также нормативные правовые акты, которые посвящены регулированию безопасности деятельности гражданской авиации, например, ФЗ «О транспортной безопасности»¹¹⁸, Порядок разработки и применения

¹¹² Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности". // Российская газета, N 295, 29.12.2010. См. в ред. от 06.02.2020. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹³ Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании". // Российская газета, N 245, 31.12.2002. См. в ред. от 28.11.2018. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁴ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции". // Российская газета, N 28, 10.02.2011. См. в ред. от 06.02.2020. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁵ Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности". // Российская газета, N 3, 05.01.1995. См. в ред. от 27.12.2019. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁶ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта", п. 5.1.7. // Российская газета, N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 31.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

¹¹⁷ Приказ Минтранса России от 27.07.2012 N 281 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных судов" (Зарегистрировано в Минюсте России 05.03.2013 N 27506). // Российская газета, N 62, 22.03.2013.

¹¹⁸ Федеральный закон от 09.02.2007 N 16-ФЗ "О транспортной безопасности". // Российская газета, N 31, 14.02.2007. См. в ред. от 02.12.2019. // СПС КонсультантПлюс.

систем управления безопасностью полетов воздушных судов¹¹⁹, Федеральные авиационные правила (Правила полётов в воздушном пространстве РФ¹²⁰, Требования авиационной безопасности к аэропортам¹²¹); некоторые аспекты безопасности гражданской авиации регламентированы ВЗК РФ.

Следовательно, отсутствует единый нормативный правовой акт, регулирующий вопросы безопасности гражданской авиации, и, соответственно, полномочиями по обеспечению безопасности наделены различные субъекты: органы государственной власти (Совет Безопасности РФ, Министерство внутренних дел, Министерство транспорта, Росавиация, Ростехнадзор и др.), государственные предприятия (например, ФГУП «Управление ведомственной охраны» Минтранса России, ФГУП «Охрана» Росгвардии), частные организации, для которых, как правило, необходимо наличие специального разрешения.

Говоря о безопасности гражданской авиации, обратим внимание на Федеральный закон «О транспортной безопасности». Его положения устанавливают основные понятия в рассматриваемой сфере деятельности; цели, задачи, принципы обеспечения транспортной безопасности; очерчивают круг мер, необходимых для обеспечения безопасности на транспорте. В законе отмечается, что обеспечение безопасности на воздушном транспорте «возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков»¹²².

¹¹⁹ Постановление Правительства РФ от 18.11.2014 N 1215 "О порядке разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими"(вместе с "Правилами разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими"). // Собрание законодательства РФ, 24.11.2014, N 47, ст. 6571. См. в ред. от 15.03.2016. // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁰ Приказ Министра обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42, Росавиакосмоса N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2002 N 3615). // Российская газета, N 149-150, 13.08.2002.

¹²¹ Приказ Минтранса России от 28.11.2005 N 142 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования авиационной безопасности к аэропортам" (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2005 N 7321). // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 4, 23.01.2006. См. в ред. от 12.02.2018. // СПС КонсультантПлюс.

¹²² Федеральный закон от 09.02.2007 N 16-ФЗ "О транспортной безопасности", ст.4. // Российская газета, N 31, 14.02.2007. См. в ред. от 02.12.2019. // СПС КонсультантПлюс.

В ВЭК РФ наиболее подробно отражены вопросы обеспечения безопасности полётов гражданских воздушных судов и авиационной безопасности. В статье 24.1 отмечается, что обеспечение безопасности полётов осуществляется в соответствии с международными стандартами ИКАО, в частности, это Приложение 19 к Конвенции о международной гражданской авиации «Управление безопасностью полётов». Основным документом, регулирующим обеспечение безопасности полётов, являются Правила применения систем управления безопасностью полётов, а также сбора, анализа, хранения и обмена данными об угрозах безопасности полётов. В нормативных документах Российской Федерации отсутствует определение безопасности полётов, оно содержится в Приложении 19, в соответствии с которым безопасность полётов представляет собой такое состояние, при котором риски авиационной деятельности «снижены до приемлемого уровня и контролируются»¹²³.

В вышеуказанных Правилах содержится понятие «риск» и используется, но не раскрывается понятие приемлемого уровня рисков, являющееся оценочным. Следовательно, приемлемость уровня безопасности полёта определяется в каждом отдельном случае субъектом, оценивающим данные о факторах опасности и риска, на основании его усмотрения. К таким субъектам относятся поставщики услуг: Министерство транспорта, разработчики и изготовители гражданских воздушных судов, перевозчики, операторы аэродромов и др. Также в Правилах содержится ссылка на порядок предоставления информации о факторах опасности и риска поставщиками услуг в Росавиацию. В настоящее время разработан проект такого порядка, который ещё не утвержден приказом Минтранса. В таких условиях процедурные вопросы оставлены на административное усмотрение Росавиации, которая наделена правом запрашивать уточняющую информацию

¹²³ Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944) (с изм. от 26.10.1990) (с изм. и доп., вступившими в силу на 01.01.2000). // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

у субъекта предоставления данных, что в некоторой степени смягчает сложности выполнения агентством своих функций, возникающие в связи с правовыми пробелами.

Статья 84 ВЗК РФ определяет следующий вид безопасности – авиационную безопасность – как состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в её деятельность. Авиационная безопасность обеспечивается посредством предотвращения незаконного доступа в аэропорт, охраны воздушных судов, недопущения провоза на воздушном судне запрещенных предметов, проведения предполетного и послеполетного досмотра, предотвращения актов незаконного вмешательства в деятельность авиации и предотвращения несанкционированного доступа к беспилотным авиасистемам. Полномочиями по осуществлению указанных мер обладают службы безопасности аэродромов, аэропортов, эксплуатантов; подразделения транспортной безопасности и уполномоченные государственные органы, в том числе полиция.

В 2020 году вступили в силу изменения в ВЗК РФ, позволяющие аккредитованным юридическим лицам обеспечивать охрану аэропортов. Такие изменения были приняты, в первую очередь, для того, чтобы улучшить положение малой авиации, аэропортов с небольшим пассажиропотоком¹²⁴. В начале 2000-х гг. основной массив функций по обеспечению авиационной безопасности возлагался на органы государственной власти, но в дальнейшем обязанности были перераспределены таким образом, в результате которого авиационную безопасность по общему правилу обеспечивают службы частных организаций¹²⁵. При этом правом осуществления полномочий по авиационной безопасности обладают и государственные структуры. Так,

¹²⁴ Федеральный закон от 01.05.2019 N 88-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". // "Российская газета", N 98, 08.05.2019; Законопроект № 722371-7 «О внесении изменений в статьи 83 и 84 Воздушного кодекса Российской Федерации (об охране аэропортов и объектов их инфраструктуры)». // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/722371-7#bh_histras (дата обращения: 17.04.2020).

¹²⁵ См. об этом: Тюкалова Н.М., Разувакин А.А. Безопасность в аэропорту: бизнес или государство? // URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36306689> (дата обращения: 27.03.2020).

государственные органы имеют право осуществлять полномочия по предотвращению несанкционированного доступа на территорию аэропорта (аэродрома) и к беспилотным авиационным системам; проведению предполетного и послеполетного досмотров; противодействию «актам незаконного вмешательства в деятельность»¹²⁶ гражданской авиации. Службы авиабезопасности, помимо указанных полномочий, осуществляют охрану воздушных судов на стоянках, обеспечивают исключение провоза опасных предметов и веществ. То есть, аккредитованные негосударственные организации обязаны обеспечивать авиационную безопасность, в то время как государственные органы вправе способствовать обеспечению «внешней» безопасности.

Порядок взаимодействия и пределы полномочий каждого из субъектов, обеспечивающих авиационную безопасность, нормативно не урегулирован. Так, службы авиационной безопасности аэропортов осуществляют предполётный досмотр воздушного судна, членов экипажа, пассажиров, грузов¹²⁷ в соответствии с Правилами проведения предполётного досмотра¹²⁸. В Типовом положении о службе авиационной безопасности аэропорта содержится указание на необходимость взаимодействия службы в процессе реализации своих полномочий с органами МВД России. Полиция, в свою очередь, имеет право участвовать в проведении такого досмотра, а также осуществлять досмотр самостоятельно в целях изъятия предметов, «запрещенных для перевозки транспортными средствами»¹²⁹. В ст. 84 ВЗК РФ также отмечается, что полиция осуществляет свою деятельность на объектах воздушного транспорта. Законодателем не конкретизировано, в каких случаях

¹²⁶ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ, ст. 84. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁷ Приказ Минтранса РФ от 17.10.1994 N 76 "О введении в действие "Типового положения о службе авиационной безопасности аэропорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁸ Приказ Минтранса России от 25.07.2007 N 104 "Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.08.2007 N 9975). // "Российская газета", N 180, 17.08.2007. См. в ред. от 19.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

¹²⁹ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции". // Российская газета, N 28, 10.02.2011. См. в ред. от 06.02.2020. // СПС КонсультантПлюс.

органы МВД реализовывают право на участие в проведении (на проведение) досмотра, значит, вопрос об осуществлении указанного права либо бездействии решается сотрудником полиции на основании административного усмотрения. Отметим также, что как органы МВД, так и сотрудники службы авиационной безопасности вправе проводить опрос в целях выявления потенциально опасных пассажиров, изымать у пассажиров предметы, запрещенные к перевозке воздушным транспортом¹³⁰. В контексте наличия законодательных пробелов и дублирования функций обратим внимание на законопроект, разработанный МВД России¹³¹, в соответствии с которым предлагается исключить участие полиции в осуществлении авиационной безопасности: т.е., полиция в условиях правовой неопределённости намерена отказаться от необходимости применения административного усмотрения посредством исключения соответствующих полномочий из своей компетенции.

В соответствии с Правилами проведения предполётного досмотра проводить такой досмотр может также командир воздушного судна или назначенный им член экипажа в случаях, когда на аэродроме или посадочной площадке не предусмотрено нахождение службы авиационной безопасности. Командиру и членам экипажа для того, чтобы получить полномочия по проведению досмотра, не требуется прохождение специальной аттестации в этих целях, тем не менее, правом толковать оценочные понятия, содержащиеся в нормативных правовых актах, (например, «внимательность», «вежливость», «необходимость») и осуществлять на основании этого дальнейшие действия они обладают в той же мере, что и службы авиационной безопасности или

¹³⁰ Приказ Минтранса России от 25.07.2007 N 104 "Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.08.2007 N 9975). // "Российская газета", N 180, 17.08.2007. См. в ред. от 19.08.2019. // СПС КонсультантПлюс; Разувакин А.А. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с иными субъектами в области обеспечения авиационной безопасности. // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/98020-problemy-vzaimodejstviya-organov-vnutrennikh-inymi-subektami-oblasti> (дата обращения: 12.04.2020).

¹³¹ Проект Федерального Закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части обеспечения авиационной безопасности). // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#mpa=19119> (дата обращения: 12.04.2020).

уполномоченные госорганы, для которых деятельность такого рода является типичной.

Командир воздушного судна также обладает усмотрением в отношении того, начинать ли полёт, и применяет его с учётом перечня «минимально необходимого исправного оборудования»¹³² на борту воздушного судна. В федеральных авиационных правилах, регулирующих подготовку и выполнение полётов в воздушном пространстве Российской Федерации, прямо не указано, кем составляется основной перечень минимального исправного оборудования, однако из п. 2.19.2 следует, что его разрабатывает производитель летательного аппарата. При этом в случае отсутствия такого перечня для данного воздушного судна, его командир может принять решение о начале полёта с неисправным оборудованием, если придёт к выводу от том, что такие неисправности «не создают опасности»¹³³ для полёта. Но перечень должен быть включён в Руководство по производству полётов, которое эксплуатант обязательно должен иметь, чтобы соответствовать требованиям, установленным Министерством транспорта, и получить право осуществления коммерческих перевозок. В данной ситуации, даже при наличии несогласованности в вопросах регламентации перечня необходимого исправного оборудования, законодатель прямо предоставляет командиру воздушного судна право на осуществление усмотрения¹³⁴.

¹³² Приказ Министра обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42, Росавиакосмоса N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2002 N 3615). // "Российская газета", N 149-150, 13.08.2002.

¹³³ Там же.

¹³⁴ Приказ Минтранса России от 13.08.2015 N 246 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил" (Зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2015 N 39163). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.10.2015. См. в ред. от 14.01.2020. // СПС КонсультантПлюс; Приказ Минтранса России от 31.07.2009 N 128 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 31.08.2009 N 14645). // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 43, 26.10.2009. См. в ред. от 14.06.2019. // СПС КонсультантПлюс; Трофимов С.В. Нормативное регулирование сертификации и вопросы безопасности полетов. // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/101387-normativnoe-regulirovanie-sertifkacii-voprosy-bezopasnosti-poletov> (дата обращения: 17.04.2020).

В целях обеспечения безопасности полётов воздушных судов члены экипажа допускаются к осуществлению своей деятельности только при наличии специального свидетельства, выдаваемого Росавиацией. Указание на наличие соответствующих полномочий содержится в ст. 53 ВЗК РФ, Правилах проверки соответствия кандидатов на получение свидетельства требованиям федеральных авиационных правил, Положении о Росавиации и конкретизировано в Административном регламенте. В регламенте содержатся нормы, направленные на сужение административного усмотрения Росавиации при оказании услуги по выдаче свидетельств авиаперсоналу, целью чего, как следует из регламента, является повышение качества и доступности оказываемой услуги, одними из показателей которых являются своевременность оказываемой услуги и полнота предоставляемой информации. Например, при разговоре с обратившимся в агентство гражданином сотрудник должен «подробно и в вежливой (корректной) форме» проинформировать его, при этом время разговора не должно превышать 10 минут. Остается открытым вопрос о том, как должен поступить сотрудник Росавиации в случае, если он не успел за эти 10 минут предоставить подробную информацию гражданину по объективным причинам. В то же время в соответствии с Административным регламентом, если сотрудник самостоятельно не может предоставить такую информацию, он должен сообщить гражданину «номер телефона, по которому можно получить необходимую информацию». Как поступить в ситуации, когда сотрудник не обладает такими сведениями, он должен решить по собственному усмотрению. В Административном регламенте содержатся положения, также указывающие на весьма короткие промежутки времени: максимальное время ожидания в очереди для подачи документов или получения свидетельства «составляет 15 минут», максимальное время проверки поданных документов - 10 минут. Как должен поступить сотрудник Росавиации, если указанные ограничения превышены, Административный регламент также не конкретизирует.

Росавиация имеет право при наличии одного из условий, закрытый перечень которых установлен в Административном регламенте, отказать в выдаче свидетельства, а также аннулировать действие уже выданного свидетельства только в том случае, если будет установлено, что заявителем при подаче документов для получения сертификата были предоставлены недостоверные сведения и (или) подложные документы. Также Росавиация уполномочена утверждать программы подготовки авиAPERсонала посредством выдачи соответствующего сертификата образовательному учреждению и аннулировать действие такого сертификата¹³⁵.

В 2017-2018 гг. Росавиация аннулировала более 100 свидетельств пилотов¹³⁶, обосновывая свои действия тем, что лица, чьи свидетельства были аннулированы, прошли подготовку по программам, на которые у образовательного учреждения отсутствовал сертификат¹³⁷, либо не могли проходить профессиональную переподготовку при отсутствии у них подготовки по лётной специальности – в противном случае «диплом о профессиональной переподготовке ... не может подтвердить наличие ... необходимых для выполнения работы пилота навыков».¹³⁸

Пилоты были лишены Росавиацией свидетельств «за указание недостоверных сведений»¹³⁹ при подаче документов для получения свидетельства. Представители Росавиации отмечали, что такие меры

¹³⁵ Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта". // Российская газета, N 170, 11.08.2004. См. в ред. от 06.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

¹³⁶ Приказ Росавиации № 286-П от 09.04.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала». // Документ опубликован не был. См. текст. // URL: <http://www.favt.ru/public/materials//5/3/1/6/1/53161ba55f901a21d9f37e31b162375f.pdf> (дата обращения: 16.04.2020); Приказ Росавиации от 28.07.2017 N 614-П "Об аннулировании свидетельств авиационного персонала". // Документ опубликован не был. См. в ред. от 11.07.2018. // СПС КонсультантПлюс; Приказ Росавиации № 1096 от 30.11.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала». // Документ опубликован не был. См. текст. // URL: <https://ura.news/news/1052363055> (дата обращения: 16.04.2020).

¹³⁷ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2019 N 85-КА19-1. // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

¹³⁸ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.06.2019 N 45-КА19-5. // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

¹³⁹ Приказ Росавиации № 286-П от 09.04.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала»; Приказ Росавиации от 28.07.2017 N 614-П «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала»; Приказ Росавиации № 1096 от 30.11.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала».

предпринимаются «ради безопасности полётов»¹⁴⁰. В случаях, когда пилоты обжаловали приказы Росавиации в судебном порядке, суды первой и апелляционной инстанций выносили решения в пользу пилотов, однако кассация (Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда) направляла административные дела на новое рассмотрение, в результате которых приказы Росавиации были признаны законными.

Аннулирование Росавиацией выданного ранее свидетельства пилота предполагает выяснение новых обстоятельств, указывающих на недостоверность сведений, представленных при подаче соответствующего заявления. В рассматриваемом примере новой информации не поступало. Росавиация перед тем, как выдать свидетельство, проверяет все представленные заявителем документы¹⁴¹ и в случае выявления расхождений в сведениях может провести проверку, по результатам которой по своему усмотрению принимает решение о выдаче либо об отказе в выдаче свидетельства. Заявители предоставляли подлинные документы, подтверждающие прохождение программ, сертификат на которые у образовательной организации отсутствовал. Свидетельства пилотов были выданы Росавиацией на основании таких документов, более того, в некоторых случаях ведомство неоднократно производило замену выданного свидетельства «с целью внесения дополнительных квалификационных отметок»¹⁴² всё так же, на основании предоставленных ранее сведений. В

¹⁴⁰ Сотни российских пилотов лишили лицензии. Что происходит? // URL: <https://meduza.io/feature/2017/05/18/sotni-rossiyskih-pilotov-lishili-litsenzii-chto-proishodit> (дата обращения: 21.04.2020).

¹⁴¹ Постановление Правительства РФ от 06.08.2013 N 670 "Об утверждении Правил проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, за исключением сверхлегкого пилотируемого гражданского воздушного судна с максимальной взлетной массой 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации". // "Собрание законодательства РФ", 12.08.2013, N 32, ст. 4322. См. в ред. от 09.02.2017. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴² Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу № 33а-8953/2018. // URL: https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4710463&delo_id=5&new=5&xt_number=1 (дата обращения: 14.04.2020).

определении суда отмечается, что приказ Росавиации об аннулировании свидетельств пилотов не содержит указаний на конкретные сведения, не соответствующие действительности.

Недостоверность сведений – единственное основание для аннулирования свидетельства, следовательно, Росавиация не вправе аннулировать его по причине неверно примененного административного усмотрения, тем более, такое понятие в российском законодательстве отсутствует. Получается, что формальных оснований на аннулирование свидетельств пилотов в приведенной ситуации Росавиация не имела. Тем не менее, логику принимаемых Росавиацией решений можно понять: ведомством были найдены причины, не позволяющие первоначальную выдачу свидетельств, что создает риски безопасности полётов воздушных судов, которые необходимо минимизировать. В приказах об аннулировании свидетельств пилотов Росавиация помимо нормы, позволяющей аннулировать их в случае предоставления недостоверных сведений, ссылается на наличие у неё полномочий по выдаче таких свидетельств. В продолжение логической цепочки можно предположить, что институт выдачи свидетельств пилотов существует в целях обеспечения безопасности гражданской авиации, следовательно, если наличие такого свидетельства противоречит указанной цели, оно должно быть аннулировано. Но при отсутствии четкого правового регулирования административного усмотрения такое расширительное толкование полномочий Росавиации недопустимо, так как может привести к произволу. Более того, при отсутствии легитимации института административного усмотрения у Росавиации формально нет даже ”права на логику”.

Таким образом, и в отсутствие понятия дискреционных полномочий в российском законодательстве государственные органы применяют усмотрение в силу неточностей, несогласованностей, пробелов в нормативных правовых актах, однако в случаях, когда административное усмотрение

применяется неверно, орган не имеет права исправить её и, соответственно, отменить или изменить своё решение, ссылаясь на ошибку применения административного усмотрения.

Госорган в такой ситуации вынужден искать другие основания для отмены либо изменения своего решения в нормативных правовых актах. Существует вероятность, что найти такие основания не удастся, и это может повлечь серьезные последствия. Такие основания также могут носить спорный характер, и тогда окончательное решение относительно акта государственного органа вероятнее всего будет приниматься судом. Так, в нормативных правовых актах прямо не предусмотрено право Росавиации аннулировать свидетельство пилота. Однако Верховный Суд РФ, расширительно толкуя дискреционные полномочия ведомства, признал аннулирование Росавиацией более 100 свидетельств пилотов законным.

Безопасность деятельности гражданской авиации крайне важна и различные её виды должны обеспечиваться в любых случаях, однако порядок действий госорганов в каждой теоретически возможной ситуации невозможно указать в законе, поэтому административное усмотрение существует и в этой сфере. Основаниями применения административного усмотрения при обеспечении безопасности гражданской авиации являются оценочные понятия, пробелы в праве, несогласованности в нормативных правовых актах. Также реализация дискреционных полномочий одновременно обуславливается и осложняется наличием различных уполномоченных субъектов по обеспечению безопасности авиации, среди которых, в том числе, частные организации и члены экипажа воздушного судна, а порядок взаимодействия между такими субъектами не урегулирован. В условиях отсутствия правового регулирования института административного усмотрения главным ориентиром при его применении является цель обеспечения безопасности гражданской авиации, но столь размытый предел дискреции не может быть эффективен всегда, особенно в вопросах

безопасности, что обращает внимание на необходимость закрепления понятия административного усмотрения в российском законодательстве.

§ 4. Административное усмотрение в государственном регулировании эксплуатации беспилотных летательных аппаратов

Научно-технический прогресс не стоит на месте, и право не всегда успевает за темпами развития технологий. Первые беспилотные летательные аппараты появились в России в середине XX века и получили распространение в 1980-е гг.^{143, 144} Беспилотники того времени имели внушительные размеры, масса некоторых моделей превышала 5 тонн¹⁴⁵. На сегодняшний день легкие беспилотные летательные аппараты весят менее 100 гр.

Беспилотные летательные аппараты впервые вошли в российское правовое поле в 2016 году, когда было закреплено понятие беспилотного воздушного судна, беспилотной авиационной системы, экипажа беспилотного воздушного судна; установлена необходимость государственного учёта беспилотных воздушных судов с максимальной взлётной массой более 250 граммов и государственной регистрации – более 30 кг, обеспечения их авиационной безопасности и т.д.¹⁴⁶

Административное усмотрение при регулировании деятельности беспилотных воздушных судов реализуется чаще всего в связи с наличием пробелов и несогласованностей в нормативных правовых актах.

¹⁴³ Планер специального назначения ПСН-1. // URL: <http://авиару.рф/aviamuseum/aviatsiya/sss/morskaya-aviatsiya-2/morskaya-aviatsiya-1920-e-1940-e-gody/proekt-pt-planiruyushhaya-torpeda/planer-spetsialnogo-naznachenie-psn-1/> (дата обращения: 16.04.2020).

¹⁴⁴ Российская беспилотная авиация: история и перспективы. // URL: <https://rostec.ru/news/4516433/> (дата обращения: 16.04.2020).

¹⁴⁵ Оперативно-тактический БПЛА-разведчик Ту-141 «Стриж». // URL: <http://авиару.рф/aviamuseum/aviatsiya/sss/bpla/operativno-takticheskij-bpla-razvedchik-tu-141-strizh/> (дата обращения: 16.04.2020).

¹⁴⁶ Федеральный закон от 30.12.2015 N 462-ФЗ "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов". // Российская газета, N 1, 11.01.2016.

В соответствии со ст. 32 ВЗК РФ воздушное судно считается беспилотным, когда управление и контроль его полёта осуществляет внешний пилот, то есть пилот, который находится вне борта воздушного судна. Беспилотная авиационная система представляет собой комплекс, состоящий из одного или нескольких взаимосвязанных беспилотных воздушных судов, а также систем, обеспечивающих взлёт, посадку, контроль и управление полётом. При этом в Указе Президента № 1661 от 17.12.2011, которым утвержден Перечень товаров и технологий двойного назначения, содержится термин «беспилотный (воздушный) летательный аппарат», под которым понимается «любой летательный аппарат», способный совершить полёт «без какого-либо присутствия человека на борту»¹⁴⁷.

В Правилах полётов, утвержденных приказом Министра обороны РФ, Минтранса РФ и Росавиакосмоса, используются следующие термины: дистанционно-пилотируемый летательный аппарат и непилотируемый летательный аппарат¹⁴⁸. Приказом установлено, что правила полётов таких летательных аппаратов регулируются Министерством обороны, однако в настоящее время соответствующий документ Министерством не принят, что даёт Ространснадзору основания для применения административного усмотрения при осуществлении контроля за соблюдением требований безопасности эксплуатации дистанционно-пилотируемых и непилотируемых воздушных судов.

Определения указанных терминов в Правилах или в иных нормативных правовых актах не приводятся. Это вызывает вопрос о соотношении понятий «беспилотное воздушное судно», которое определено в ВЗК РФ, и «дистанционно-пилотируемый» и «непилотируемый летательный аппарат»,

¹⁴⁷ Указ Президента РФ от 17.12.2011 N 1661 "Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль". // Собрание законодательства РФ, 26.12.2011, N 52, ст. 7563. См. в ред. от 13.12.2018. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁴⁸ Приказ Министра обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42, Росавиакосмоса N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2002 N 3615). // Российская газета, N 149-150, 13.08.2002.

поскольку из определения, содержащегося в ВЗК РФ, следует, что на протяжении полёта беспилотника управление им должен осуществлять внешний пилот. Определением ВЗК РФ не охватываются беспилотные воздушные суда, полёт которых осуществляется автономно по заданным до взлёта координатам; а также воздушные суда, конструкция которых в принципе не предполагает возможности внешнего управления и их полёт осуществляется без внешнего контроля¹⁴⁹. Несогласованность использования определений теоретически может привести к недопониманию в вопросах постановки на учёт беспилотного воздушного судна с максимальной взлётной массой от 0,25 до 30 кг. Данную государственную услугу предоставляет Росавиация¹⁵⁰, следовательно, она по своему усмотрению определяет, какие летательные аппараты относятся к подлежащим государственному учёту беспилотным воздушным судам. Само понятие «максимальная взлётная масса» не добавляет определенности процедуре постановки на учёт, т.к. данная характеристика беспилотного летательного аппарата не всегда указывается зарубежными производителями¹⁵¹; не всегда возможно точно определить максимальную взлётную массу дрона, который изготовлен пользователем самостоятельно.

Росавиация оказывает государственную услугу по постановке на учёт беспилотных летательных аппаратов в соответствии с Административным регламентом¹⁵². В заявлении гражданина о постановке беспилотника на учёт

¹⁴⁹ Коробеев А.И., Чучаев А.И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности // Lex Russica. 2019. №2 (147). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bespilotnye-transportnye-sredstva-novye-vyzovy-obschestvennoy-bezopasnosti> (дата обращения: 04.04.2020).

¹⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 N 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлётной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.06.2019, N 22, ст. 2824.

¹⁵¹ Опубликованы изменения в правилах полетов беспилотников. // URL: <https://habr.com/ru/post/487008/> (дата обращения: 04.04.2020).

¹⁵² Приказ Росавиации от 28.10.2019 N 1040-П "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по учету беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлётной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 23.03.2020 N 57803). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.03.2020.

помимо прочего должна содержаться фотография беспилотного воздушного судна и информация о его максимальной взлётной массе (включая случаи, когда такое судно было «самостоятельно изготовлено»¹⁵³ гражданином). Согласно регламенту, сотрудник Росавиации не более, чем за 15 минут должен проверить всю предоставленную информацию на достоверность, на соответствие Правилам постановки на учёт, а также сформировать уведомление о постановке на учёт беспилотного воздушного судна. Данными требованиями дискреционные полномочия сотрудника практически устранены, тем не менее, именно он по собственному усмотрению должен подтвердить, верно ли заявитель определил, например, максимальную взлетную массу беспилотного воздушного судна, которое было изготовлено самостоятельно. Беспилотники с максимальной взлётной массой более 30 кг требуют государственной регистрации. За управление беспилотным воздушным судном, не прошедшим регистрацию, предусмотрена административная ответственность¹⁵⁴.

Некоторые несогласованности в Административном регламенте также дают основание для применения сотрудником Росавиации административного усмотрения. Например, в регламенте в разделе «Исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги» содержится положение, согласно которому «оснований для приостановления или отказа» в постановке на учёт беспилотного воздушного судна с взлётной массой от 0, 25 до 30 кг «не предусмотрено»¹⁵⁵. В то же время, если заявление о постановке на учёт «не

¹⁵³ Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 N 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.06.2019, N 22, ст. 2824.

¹⁵⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, ст. 11.5. // "Российская газета", N 256, 31.12.2001. // См. в ред. от 12.04.2020. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁵ Приказ Росавиации от 28.10.2019 N 1040-П "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по учету беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 23.03.2020 N 57803). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.03.2020.

соответствует требованиям» Правил учёта¹⁵⁶ или «содержит недостоверную информацию», сотрудник Росавиации «формирует ... уведомление об отказе в постановке на учёт беспилотного воздушного судна ... с указанием причин отказа»¹⁵⁷. В других административных регламентах Росавиации в аналогичных разделах содержится перечень причин приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги, среди которых: недостатки в документах, несоответствие заявителя или предоставленных документов установленным требованиям¹⁵⁸ и др.

Если в отношении беспилотников прямо не предусмотрен особый порядок регулирования, их эксплуатация регулируется общими нормами, применимыми ко всем воздушным судам¹⁵⁹.

Так, в соответствии со ст.67 ВЗК РФ на борту гражданского воздушного судна должны находиться судовые документы, среди которых свидетельство

¹⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 N 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.06.2019, N 22, ст. 2824.

¹⁵⁷ Приказ Росавиации от 28.10.2019 N 1040-П "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по учету беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 23.03.2020 N 57803). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.03.2020.

¹⁵⁸См.: Приказ Минтранса России от 13.02.2013 N 40 (ред. от 23.07.2014) "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 N 28592); Приказ Минтранса России от 22.10.2014 N 298 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, допускаемым к выполнению функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.03.2015 N 36362); Приказ Министерства транспорта РФ от 13 февраля 2013 г. N 39 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по предоставлению в установленном порядке эксплуатантам воздушных судов освобождений от выполнения установленных требований, связанных с перевозкой опасных грузов воздушным транспортом"; Приказ Минтранса России от 14.02.2013 N 45 (ред. от 02.07.2014) "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по признанию свидетельств иностранного государства, выданных лицу из числа авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням специалистов" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.06.2013 N 28700).

¹⁵⁹ Фокин М.С., Рязанов Н.С. Новые угрозы безопасности на транспорте // Журнал российского права. 2017. №9 (249). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-ugrozy-bezopasnosti-na-transporte> (дата обращения: 28.04.2020).

о государственной регистрации, сертификат лётной годности, свидетельство эксплуатанта. Редакция указанной статьи подготовлена с учётом государственного регулирования беспилотных воздушных судов, о чём свидетельствует указание в ней на необязательность наличия бортового и санитарного журнала, руководства по лётной эксплуатации при управлении беспилотником; а также на необходимость наличия свидетельств членов экипажа только пилотируемых судов. Следовательно, остальные нормы статьи применимы как к пилотируемым, так и к беспилотным воздушным судам. В случае нарушения требований ст.67 ВЗК РФ Ространснадзор уполномочен вынести постановление о привлечении лица, осуществляющего управление беспилотным воздушным судном, не имеющим на борту необходимой документации, к административной ответственности¹⁶⁰.

Возникает вопрос о том, каким образом должны быть выполнены указанные требования в отношении беспилотных летательных аппаратов, которые, в большинстве случаев обладают гораздо меньшими размерами, чем самолёт или вертолёт, и их конструкция не предполагает возможности размещения на борту даже одного документа на бумажном носителе. В соответствии с ФЗ «Об электронной подписи»¹⁶¹ и ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹⁶² электронный документ, подписанный усиленной квалифицированной электронной подписью выдавшего его органа, признается равнозначным документу на бумажном носителе. В таком случае соответствующая документация, имеющаяся на борту беспилотного воздушного судна на электронном носителе, соответствует требованиям ст.67 ВЗК РФ. Будет ли считаться нарушением наличие необходимой документации на бумажном или

¹⁶⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ, ч.6 ст.11.5, ст. 23.42. // "Российская газета", N 256, 31.12.2001. // См. в ред. от 12.04.2020. // СПС КонсультантПлюс. КоАП.

¹⁶¹ Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ "Об электронной подписи", ст.6. // "Российская газета", N 75, 08.04.2011. // См. в ред. от 23.06.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶² Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", п.11 ст.2, ст.11.1. // "Российская газета", N 165, 29.07.2006. // См. в ред. от 03.04.2020. // СПС КонсультантПлюс.

электронном носителе у внешнего пилота, осуществляющего управление визуальным полётом беспилотного воздушного судна, определит, реализуя административное усмотрение, уполномоченный орган (Ространснадзор).

Одним из факторов, создающим трудности в использовании беспилотных воздушных судов, является несовершенство правового регулирования такой деятельности. Тем не менее, в данной области возникают не только правовые, но и технические сложности¹⁶³. Так, дрон Почты России потерпел крушение при проведении испытаний в 2018 г. в Улан-Удэ, возможной причиной инцидента являлся Wi-Fi¹⁶⁴. В 2016 г. в Тульской области беспилотник создал угрозу экскурсионной группе детей, приблизившись к ним на небезопасное расстояние. В 2017 г. в Хабаровске беспилотный летательный аппарат опасно приблизился к группе самолетов, выполнявшей демонстрационный полет на мероприятии, посвященном празднованию Дня Победы¹⁶⁵.

При осуществлении полётов беспилотных летательных аппаратов, безусловно, должна обеспечиваться их безопасность, а также безопасность деятельности иных воздушных судов. С целью обеспечения безопасности воздушного движения, «защиты жизни и здоровья граждан» и обеспечения безопасности особо охраняемых объектов, а также обеспечения проведения неотложных следственных действий в 2019 г. органам уголовно-исполнительной системы, полиции, Федеральной службе безопасности, Службе внешней разведки, органам государственной охраны были предоставлены полномочия, позволяющие осуществлять «пресечение

¹⁶³ Тихомиров Ю.А. Указ. соч.

¹⁶⁴ Дрон «Почты России» во время первого испытания врезался в дом. // URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2018/04/02/755569-dron-pochti-vrezalsya> (дата обращения: 29.04.2020).

¹⁶⁵ Анисимов А.П., Иванова Ж.Б. Правовое регулирование использования беспилотных воздушных судов (квадрокоптеров): дискуссионные вопросы // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2017. №4 (49). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ispolzovaniya-bes-pilotnyh-vozdushnyh-sudov-kvadrokoptero-v-diskussionnye-voprosy> (дата обращения: 29.04.2020).

нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве»¹⁶⁶. Органы уголовно-исполнительной системы уполномочены пресекать полёт беспилотников над исправительными учреждениями, полиция – над местом проведения массового мероприятия, проведения неотложных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий; Служба внешней разведки – «над территориями её объектов»¹⁶⁷. Для Федеральной службы безопасности и органов государственной охраны территория, над которой они могут осуществлять пресечение полёта беспилотного воздушного судна, в законе не конкретизирована, что создает предпосылки для применения данными органами административного усмотрения.

Для каждого из указанных субъектов закон предусматривает утверждение порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотника в воздушном пространстве. В настоящее время такой Порядок утвержден лишь Федеральной службой охраны¹⁶⁸. В нём содержится уточнение, согласно которому органы государственной охраны могут пресекать полёт беспилотника над зонами охраняемых объектов, трассами передвижения объектов государственной охраны и прилегающими к ним территориями, а также указание на то, в каких случаях сотрудник службы принимает решение о прекращении полёта беспилотника.

Однако даже с учётом документа, конкретизирующего полномочия по пресечению нахождения беспилотного летательного аппарата в воздушном пространстве Федеральная служба охраны обладает весьма широким административным усмотрением при реализации указанного полномочия.

¹⁶⁶ Федеральный закон от 02.12.2019 N 404-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". // Российская газета, N 275, 05.12.2019.

¹⁶⁷ Там же.

¹⁶⁸ Приказ ФСО России от 27.02.2020 N 34 "Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов, а также Перечня должностных лиц органов государственной охраны, уполномоченных на принятие решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.04.2020 N 57947). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2020.

Так, из Приказа ФСО не ясно, что понимается под «прилегающей территорией» и, соответственно, над какой территорией служба вправе осуществлять рассматриваемые полномочия.

Служба может прервать полёт беспилотного воздушного судна, если оно «создает угрозу» безопасности, «препятствует проведению охранных мероприятий». Какие именно маневры беспилотника считать представляющими угрозу, что понимается под угрозой, в чём выражается препятствование – эти вопросы решает сотрудник ФСО по собственному усмотрению. Порядок не содержит разъяснения указанных понятий.

В случае, если сотрудник ФСО решит, что нахождение в воздушном пространстве беспилотного воздушного судна создает угрозу безопасности или препятствует охране объекта, он вправе пресечь его полёт «посредством подавления или преобразования сигналов дистанционного управления беспилотными воздушными судами, воздействия на их пульта управления, а также повреждения или уничтожения». Такая формулировка предоставляет уполномоченному лицу административное усмотрение образа действия.

Приказ ФСО также предоставляет право сотруднику пресечь нахождение беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве, если оно *может* создавать угрозу безопасности либо *может* препятствовать охране и защите объектов. Указанное положение расширяет границы административного усмотрения ФСО. Вместе с тем, усмотрение способа действия в данном случае ограничивается: сотрудник службы применяет только «технические средства подавления или преобразования сигналов дистанционного управления» беспилотников.

Правовые нормы не предусматривают предварительной связи сотрудников ФСО с диспетчером аэронавигационной службы для сообщения лицу, осуществляющему управление беспилотным летательным аппаратом, о необходимости изменить направление полёта. Сотрудник службы, напротив,

«незамедлительно принимает решение» о пресечении его полёта. Такое, с одной стороны, отсутствие административного усмотрения, с другой – широта диапазона его применения может нанести ущерб интересам законопослушного внешнего пилота, который получил разрешение на использование воздушного пространства и согласовал план полёта своего воздушного судна.

Полиция также обладает административным усмотрением в том числе при выборе способа пресечения полёта беспилотного воздушного судна, но при соблюдении условия: по общему правилу используются «специальные технические средства», но может быть применено и огнестрельное оружие, «если иными средствами прекратить ... нахождение в воздушном пространстве» дрона «не представляется возможным». Возможность либо невозможность «приземлить» беспилотный летательный аппарат с помощью технических средств является оценочной категорией, на основании чего при реализации своих полномочий сотрудник полиции применяет административное усмотрение.

Специализированные технические средства для пресечения нахождения беспилотного летательного аппарата в воздушном пространстве были применены силовыми структурами в августе 2019 года над местом проведения митинга в Москве¹⁶⁹. Закон, наделяющий силовые ведомства соответствующими полномочиями на тот момент ещё не вступил в силу. В ноябре 2019 года Росгвардия обосновывала необходимость преимущественного использования оружия, а не специальной техники при пресечении полётов беспилотников целями экономии денежных средств на закупку спецтехники и техническим совершенствованием беспилотных

¹⁶⁹ На митинге в Москве силовики сбили дрон электронной пушкой и забрали его. Где теперь дрон — неясно Кто мог это сделать: расследование «Медузы». // URL: <https://meduza.io/feature/2019/08/23/na-mitinge-v-moskve-siloviki-sbili-dron-elektronnoy-pushkoy-i-zabrali-ego-gde-teper-dron-neyasno> (дата обращения: 24.04.2020).

воздушных судов¹⁷⁰. Федеральный закон от 02.12.2019 № 404-ФЗ, наделивший Росгвардию и другие ведомства полномочиями по пресечению нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве, предусмотрел применение как технических средств, так и оружия.

При этом ни в Федеральном законе № 404-ФЗ, ни в каких-либо других нормативных правовых актах не рассматривается сопоставимость необходимости и способа пресечения полёта беспилотника с потенциальным ущербом, который могут нанести такие действия. Не решен вопрос о соразмерности цели, ради которой ведомству предоставляются указанные полномочия, с другими целями государственного регулирования гражданской авиации и деятельности соответствующих органов, прежде всего, с целью защиты жизни и здоровья граждан.

В этом смысле в формулировке, которая наделяет полицию полномочиями по пресечению полёта беспилотного летательного аппарата, прослеживаются противоречия, которые, в свою очередь, являются основанием для реализации административного усмотрения при осуществлении указанных полномочий. Так, целью предоставления полномочий является защита жизни, здоровья и имущества граждан. Территория, над которой полиция вправе пресечь полёт – воздушное пространство «над местом проведения публичного (массового) мероприятия и прилегающей к нему территории». Иными словами, полиция уполномочена сбивать беспилотник ради безопасности граждан над местом скопления этих граждан. Прежде, чем приступить к реализации таких полномочий, сотрудникам полиции следует, грамотно применяя административное усмотрение, соотнести степень угрозы, исходящей от беспилотного летательного аппарата, находящегося в воздухе, с возможными

¹⁷⁰ Росгвардия попросила разрешить ей сбивать дроны ради экономии. // URL: <https://www.interfax.ru/russia/683052> (дата обращения: 24.04.2020).

последствиями приземления или падения такого аппарата или его частей на территорию проведения массового мероприятия.

Ни в одном из документов не определено, на какой высоте ведомства уполномочены пресекать полёт беспилотника, а также не содержится необходимости установления наличия либо отсутствия на борту беспилотного воздушного судна пассажира или особо опасного (взрывчатого, ядовитого) вещества, что подчеркивает необходимость решения вопроса о соотношении принимаемых мер с возможными последствиями.

Попытка урегулирования вопроса соразмерности предпринята при разработке проекта Приказа ФСБ, утверждающего Правила принятия решения о пресечении нахождения беспилотного летательного аппарата в воздушном пространстве¹⁷¹. Так, в проекте Приказа предусматривается учёт «создавшейся обстановки, характера и степени опасности возможных последствий нахождения беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве» при принятии решения о пресечении его полёта. Также в проекте Приказа содержатся требования к решению: среди прочего, оно должно быть выполнено в письменной форме и содержать «цель пресечения нахождения беспилотного воздушного судна в воздушном пространстве». Кроме того, предусмотрена возможность установления контакта сотрудником ФСБ с внешним пилотом дрона и доведения до пилота требования незамедлительно прекратить полёт прежде, чем нахождение беспилотного летательного аппарата в воздухе будет прекращено сотрудником ФСБ принудительно.

Такие требования задают некоторые критерии применения административного усмотрения, приближают результат его реализации к

¹⁷¹ Проект Приказа ФСБ России "Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, обеспечения проведения неотложных следственных действий, оперативно-разыскных и антитеррористических мероприятий, а также в случаях, указанных в статьях 14.3 и 14.5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности", и перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных на принятие такого решения" (по состоянию на 06.04.2020) (подготовлен ФСБ России, ID проекта 01/02/04-20/00100923). // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 06.04.2020.

рациональному и эффективному. Поэтому следует предусмотреть соответствующие требования в аналогичных проекту Приказа ФСБ нормативных правовых документах по рассматриваемому вопросу.

Таким образом, государственное регулирование деятельности беспилотных воздушных судов осуществляется в следующих направлениях: регистрация и учёт, сертификация; требования к документации на борту, к подготовке авиAPERсонала; формирование и аспекты правового статуса членов экипажа, поиск и спасание, авиационная безопасность¹⁷². Первые нормы, регулирующие использование беспилотных воздушных судов, появились в России в 2016 г. В российском законодательстве присутствуют несогласованности понятий беспилотного воздушного судна и беспилотного летательного аппарата. Понятие летательного аппарата шире понятия воздушного судна, они соотносятся как род и вид. С целью унификации понятийно-категориального аппарата возможно использование одного понятия – «беспилотное воздушное судно», так как к летательным аппаратам, помимо воздушных судов, относятся космические летательные аппараты, требующие иного режима правового регулирования, чем воздушные суда. При этом определение понятия беспилотного воздушного судна должно учитывать все виды таких судов в зависимости от степени автономности полёта.

Государственное регулирование новых, развивающихся технологий – таких, как беспилотные летательные аппараты, невозможна без применения административного усмотрения. Усмотрение при регулировании деятельности беспилотных воздушных судов предоставляется органам чаще всего на основании правовых пробелов, оценочных понятий. В то же время, при выполнении функции по оказанию государственных услуг административное усмотрение сотрудников Росавиации ограничивается за

¹⁷² Шнырев А.Г. Интеграция беспилотных воздушных судов в общее воздушное пространство // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2018. №5 (78). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/integratsiya-bes-pilotnyh-vozdushnyh-sudov-v-obschee-vozdushnoe-prostranstvo> (дата обращения: 04.04.2020).

счет установления временного лимита выполнения определенных действий. Когда речь идет о реализации дискреционных полномочий при оказании государственных услуг на основании пробелов в праве и оценочных правовых понятий, ограничения административного усмотрения должны представлять собой, прежде всего, требования к качеству оказываемой услуги. Например, для того, чтобы удостовериться в правильности указанной заявителем информации о максимальной взлетной массе воздушного судна, может быть предусмотрена возможность запроса у заявителя дополнительных сведений. Возможно также предоставление уполномоченному органу права отмены собственного решения, принятого с ошибочным применением административного усмотрения. В таком случае необходимо четкое обоснование отмены решения и осуществление контроля за реализацией такого права со стороны вышестоящего органа.

При реализации силовыми ведомствами права пресечения полёта беспилотного воздушного судна административное усмотрение применяется в условиях недостаточности правового регулирования. Возможность реализации указанных дискреционных полномочий затрагивает жизнь и здоровье людей. В таком случае должна учитываться цель функционирования соответствующего органа и, в первую очередь, конституционный принцип, в соответствии с которым человек является высшей ценностью. Прежде, чем принимать решение с применением административного усмотрения, уполномоченный орган должен оценить сложившуюся обстановку, возможные последствия принятия решения о принудительном прекращении полёта беспилотника, возможные последствия продолжения его полёта. Необходимо предусмотреть возможность связи с лицом, контролирующим полёт дрона. Решение о прекращении нахождения беспилотника в воздушном пространстве должно быть обоснованным, приниматься в письменном виде (оформление письменного решения возможно после осуществления действий

по пресечению полёта), содержать цель пресечения полёта беспилотного воздушного судна.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате изучения и обобщения научных и законодательных положений об административном усмотрении в правовом регулировании гражданской авиации были сделаны следующие выводы:

1. Регулирование сферы гражданской авиации носит межотраслевой характер. Приоритетную роль в регулировании общественных отношений, возникающих в процессе использования воздушного пространства и деятельности в области гражданской авиации, играет административное право. Административно-правовое регулирование гражданской авиации осуществляется в значительной мере на основании актов федеральных органов исполнительной власти.
2. Административное право регулирует все общественные отношения, обеспечивающие деятельность гражданской авиации в воздушном пространстве и на земле, начиная с разработки конструкции воздушного судна и заканчивая безопасностью его полёта, а именно: устанавливаются требования к воздушным судам и их элементам, их регистрации, требования к объектам инфраструктуры воздушного транспорта, к авиационному персоналу и экипажу, правила полётов и использования воздушного пространства; правила поиска и спасания, расследования авиационных происшествий и инцидентов.
3. Государственное регулирование сферы гражданской авиации осуществляют органы общей компетенции (Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации) и органы специальной компетенции: Министерство транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, а также Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по техническому

регулированию и метрологии. В реализации государственного регулирования гражданской авиации задействованы также государственные и некоммерческие негосударственные организации, а также Межгосударственный авиационный комитет. Ключевую роль в регулировании гражданской авиации играет Росавиация, поскольку она обеспечивает реализацию соответствующих правовых норм: осуществляет государственное обслуживание, организацию поиска и спасания, расследование авиапроисшествий и даже некоторые контрольные функции за деятельностью воздушного транспорта.

4. Административное усмотрение в гражданской авиации допускает свободу уполномоченного органа или должностного лица, реализуемую в процессе принятия целесообразного и обоснованного решения в соответствии с законом. Для эффективной реализации административного усмотрения необходимо соблюдение принципов преемственности и непрерывности, результативности и эффективности, ответственности. Законность действий и решений впоследствии может быть проверена вышестоящими органами либо оспорена в судебном порядке.
5. Административное усмотрение применяется уполномоченными органами в процессе реализации правотворческих, правоприменительных, внутриорганизационных полномочий. Ространснадзор, помимо этого, применяет дискрецию при осуществлении юрисдикционных функций. Объем осуществления административного усмотрения обусловлен иерархией федеральных органов исполнительной власти. Административное усмотрение при реализации Росавиацией и Ространснадзором контрольно-надзорных полномочий применяется чаще всего в связи с наличием пробелов в праве и отсутствием системности правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в целом. Дискреционными полномочиями в сфере гражданской авиации наделяются также частные организации и

члены экипажа воздушного судна, однако порядок их взаимодействия с государственными органами в настоящее время не урегулирован.

6. Применение административного усмотрения в сфере гражданской авиации необходимо в связи с невозможностью нормативного урегулирования всех сложных ситуаций, возникающих в условиях совершенствования технологий. С одной стороны, административное усмотрение позволяет уполномоченным органам и должностным лицам действовать быстро и гибко, повышать качество функционирования гражданской авиации, обеспечивать безопасность граждан, а также работу транспортной системы страны в целом. С другой стороны, реализация административного усмотрения сопряжена с рисками: злоупотребление правом, административный произвол, коррупция, нецелесообразность действий и решений, неправильная оценка сложившейся ситуации и сопоставление её с правовыми нормами.
7. Способом предупреждения и минимизации рисков применения административного усмотрения является нормативное закрепление оснований и пределов его применения. Ограничения реализации административного усмотрения устанавливают принципы права; право вышестоящего органа отменить дискреционное решение нижестоящего либо право органа отменить собственное решение, принятое на основании «дефектного» применения административного усмотрения; установление порядка предотвращения (урегулирования) конфликта интересов; обеспечение высокого уровня квалификации уполномоченных должностных лиц; установленный порядок разработки стратегий; определение видов контроля и надзора.
8. Основаниями применения административного усмотрения при обеспечении безопасности гражданской авиации являются: использование в нормативных актах оценочных понятий, пробелы в праве, несогласованность положений нормативных правовых актов. Авиационную безопасность по общему правилу обеспечивают

аккредитованные службы частных организаций. При этом правом осуществления полномочий по безопасности обладают государственные структуры. В отсутствие уполномоченных органов дискреционное полномочия по обеспечению авиационной безопасности вправе осуществлять командир воздушного судна. Порядок взаимодействия и пределы полномочий каждого из субъектов, обеспечивающих авиационную безопасность, нормативно не урегулирован.

9. Государственное регулирование деятельности беспилотных воздушных судов осуществляется по следующим направлениям: регистрация и учёт, сертификация; требования к документации на борту, к подготовке авиаперсонала; формирование экипажа, поиск и спасание, авиационная безопасность. Административное усмотрение реализуется уполномоченными субъектами при осуществлении функций во всех указанных направлениях. Основной предпосылкой реализации дискреционных полномочий являются пробелы в правовом регулировании деятельности беспилотников. Для эффективной реализации дискреционных полномочий определение понятия беспилотного воздушного судна должно учитывать все виды таких судов в зависимости от степени автономности полёта, включая дистанционно-пилотируемые и непилотируемые воздушные суда. Регулирование дискреционных полномочий силовых органов по пресечению нахождения дрона в воздушном пространстве требует наличия возможности связи сотрудников уполномоченного с диспетчером аэронавигационной службы или с пилотом. Решение о прекращении нахождения беспилотника в воздушном пространстве должно быть обоснованным, приниматься в письменном виде, содержать цель пресечения полёта беспилотного воздушного судна.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1) Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 2009. 21 января. № 7.

2) Конвенция о международной гражданской авиации (заключена в г. Чикаго 07.12.1944) (с изм. от 26.10.1990) (с изм. и доп., вступившими в силу на 01.01.2000). // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

3) Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации". // Российская газета, N 245, 23.12.1997. См. в ред. от 28.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

4) Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении". // Российская газета, N 105, 02.06.2001. См. в ред. от 03.07.2016. // СПС КонсультантПлюс.

5) Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 N 60-ФЗ. // Российская газета. N 59-60. 26.03.1997. См. в ред. от 01.04.2020 // СПС КонсультантПлюс.

6) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ. // Российская газета, N 256, 31.12.2001. // См. в ред. от 12.04.2020. // СПС КонсультантПлюс.

7) Федеральный закон от 01.05.2019 N 88-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". // "Российская газета", N 98, 08.05.2019.

8) Федеральный закон от 02.12.2019 N 380-ФЗ "О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов". // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.12.2019. См. в ред. от 18.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

9) Федеральный закон от 02.12.2019 N 404-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". // Российская газета, N 275, 05.12.2019.

10) Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности". // Российская газета. N 97. 06.05.2011. См. в ред. от 18.02.2020 // СПС КонсультантПлюс.

11) Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ "Об электронной подписи". // "Российская газета", N 75, 08.04.2011. // См. в ред. от 23.06.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017. // СПС КонсультантПлюс.

12) Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции". // Российская газета, N 28, 10.02.2011. См. в ред. от 06.02.2020. // СПС КонсультантПлюс.

13) Федеральный закон от 09.02.2007 N 16-ФЗ "О транспортной безопасности". // Российская газета, N 31, 14.02.2007. См. в ред. от 02.12.2019. // СПС КонсультантПлюс.

14) Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ "О пожарной безопасности". // Российская газета, N 3, 05.01.1995. См. в ред. от 27.12.2019. // СПС КонсультантПлюс.

15) Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". // "Российская газета", N 165, 29.07.2006. // См. в ред. от 03.04.2020. // СПС КонсультантПлюс.

16) Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании". // Российская газета, N 245, 31.12.2002. См. в ред. от 28.11.2018. // СПС КонсультантПлюс.

17) Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ "О безопасности". // Российская газета, N 295, 29.12.2010. См. в ред. от 06.02.2020. // СПС КонсультантПлюс.

18) Федеральный закон от 30.12.2015 N 462-ФЗ "О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов". // Российская газета, N 1, 11.01.2016.

19) Указ Президента РФ от 08.08.1998 N 938 "О повышении безопасности полетов в Российской Федерации и мерах по совершенствованию деятельности в области авиации" // Российская газета, N 155, 14.08.1998.

20) Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". // Российская газета, N 50, 12.03.2004. См. в ред. от 12.04.2019. // СПС КонсультантПлюс.

21) Указ Президента РФ от 11.06.2016 N 285 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС" (вместе с "Положением о Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития авиации общего назначения и навигационно-информационных технологий на основе глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС"). // Собрание законодательства РФ, 20.06.2016, N 25, ст. 3791. См. в ред. от 10.02.2018. // СПС КонсультантПлюс.

22) Указ Президента РФ от 11.09.2009 N 1033 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации" // Российская газета, N 172, 15.09.2009. См. в ред. от 11.03.2016. // СПС КонсультантПлюс.

23) Указ Президента РФ от 17.12.2011 N 1661 "Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль". // Собрание законодательства РФ, 26.12.2011, N 52, ст. 7563. См. в ред. от 13.12.2018. // СПС КонсультантПлюс.

24) Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти". // Собрание законодательства РФ, 27.01.2020, N 4, ст. 346. См. в ред. от 25.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

25) Постановление Правительства РФ от 06.08.2013 N 670 "Об утверждении Правил проведения проверки соответствия лиц, претендующих

на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, за исключением сверхлегкого пилотируемого гражданского воздушного судна с массой конструкции 115 килограммов и менее, беспилотного гражданского воздушного судна с максимальной взлетной массой 30 килограммов и менее, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации". // "Собрание законодательства РФ", 12.08.2013, N 32, ст. 4322. См. в ред. от 09.02.2017. // СПС КонсультантПлюс.

26) Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 N 138 "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 05.04.2010, N 14, ст. 1649. См. в ред. от 03.02.2020 // СПС КонсультантПлюс.

27) Постановление Правительства РФ от 14.05.1996 N 583 "Вопросы Федеральной авиационной службы России". // Российская газета, N 143, 31.07.1996.

28) Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 303 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие авиационной промышленности". // Собрание законодательства РФ, 12.05.2014, N 19, ст. 2413. См. в ред. от 29.03.2019. // СПС КонсультантПлюс.

29) Постановление Правительства РФ от 15.07.2008 N 530 "Об утверждении Федеральных авиационных правил поиска и спасания в Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 21.07.2008, N 29 (ч. 2), ст. 3525. См. в ред. от 07.10.2017. // СПС КонсультантПлюс.

30) Постановление Правительства РФ от 18.06.1998 N 609 "Об утверждении Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации". //

"Собрание законодательства РФ", 22.06.1998, N 25, ст. 2918. См. в ред. от 07.12.2011. // СПС КонсультантПлюс.

31) Постановление Правительства РФ от 18.11.2014 N 1215 "О порядке разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими"(вместе с "Правилами разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими"). // Собрание законодательства РФ, 24.11.2014, N 47, ст. 6571. См. в ред. от 15.03.2016. // СПС КонсультантПлюс.

32) Постановление Правительства РФ от 19.01.2005 N 30 "О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти". // Российская газета, N 12, 25.01.2005. См. в ред. от 10.07.2017. // СПС КонсультантПлюс.

33) Постановление Правительства РФ от 25.05.2019 N 658 «Об утверждении Правил учета беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации». // Собрание законодательства РФ, 03.06.2019, N 22, ст. 2824.

34) Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") // Российская газета, N 46, 05.03.2010. См. в ред. от 10.07.2017. // СПС КонсультантПлюс.

35) Постановление Правительства РФ от 27.03.1998 N 360 "О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах", п.6. // Российская газета, N 72, 14.04.1998. См. в ред. от 28.02.2019// СПС КонсультантПлюс.

36) Постановление Правительства РФ от 28.04.2018 N 527 "Об утверждении Правил выдачи иностранным авиационным предприятиям, международным эксплуатационным агентствам и иностранным индивидуальным предпринимателям разовых разрешений уполномоченного органа в области гражданской авиации на прием на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багажа, грузов и почты для воздушных перевозок на территорию иностранного государства или на перевозку их на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства, а также разрешений уполномоченного органа в области гражданской авиации на прием на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багажа, грузов и почты для воздушных перевозок в пределах территории Российской Федерации". // Собрание законодательства РФ, 07.05.2018, N 19, ст. 2750. См. в ред. от 24.05.2019. // СПС КонсультантПлюс;

37) Постановление Правительства РФ от 28.08.2015 N 901 "О Единой системе организации воздушного движения Российской Федерации" (вместе с "Положением о единой системе организации воздушного движения Российской Федерации"). // Собрание законодательства РФ, 07.09.2015, N 36, ст. 5041.

38) Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации". // "Российская газета", N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 26.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

39) Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта". //

Российская газета, N 170, 11.08.2004. См. в ред. от 06.03.2020. // СПС КонсультантПлюс.

40) Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 398 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта". // Российская газета, N 169, 10.08.2004. См. в ред. от 31.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

41) Приказ Министерства транспорта РФ от 13 февраля 2013 г. N 39 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по предоставлению в установленном порядке эксплуатантам воздушных судов освобождений от выполнения установленных требований, связанных с перевозкой опасных грузов воздушным транспортом".

42) Приказ Министра обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42, Росавиакосмоса N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2002 N 3615). // Российская газета, N 149-150, 13.08.2002.

43) Приказ Министра обороны РФ N 136, Минтранса РФ N 42, Росавиакосмоса N 51 от 31.03.2002 "Об утверждении Федеральных авиационных правил полетов в воздушном пространстве Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.07.2002 N 3615). // "Российская газета", N 149-150, 13.08.2002.

44) Приказ Минтранса России от 09.07.2012 N 208 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.10.2012 N 25601), п. 12. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 44, 29.10.2012.

45) Приказ Минтранса России от 13.02.2013 N 40 (ред. от 23.07.2014) "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению обязательной сертификации юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.05.2013 N 28592).

46) Приказ Минтранса России от 13.08.2015 N 246 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил" (Зарегистрировано в Минюсте России 07.10.2015 N 39163). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.10.2015. См. в ред. от 14.01.2020. // СПС КонсультантПлюс.

47) Приказ Минтранса России от 14.02.2013 N 45 (ред. от 02.07.2014) "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по признанию свидетельств иностранного государства, выданных лицу из числа авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням специалистов" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.06.2013 N 28700).

48) Приказ Минтранса России от 16.05.2003 N 132 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации" (Зарегистрировано в Минюсте России 06.06.2003 N 4653). // Российская газета, N 116, 18.06.2003. См. в ред. от 29.11.2016. // СПС КонсультантПлюс.

49) Приказ Минтранса России от 17.06.2019 N 184 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Сертификация авиационной техники, организаций разработчиков и изготовителей. Часть 21" (Зарегистрировано в

Минюсте России 06.09.2019 N 55851). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.09.2019.

50) Приказ Минтранса России от 22.10.2014 N 298 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации, допускаемым к выполнению функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функции по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.03.2015 N 36362).

51) Приказ Минтранса России от 25.07.2007 N 104 "Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.08.2007 N 9975). // "Российская газета", N 180, 17.08.2007. См. в ред. от 19.08.2019. // СПС КонсультантПлюс.

52) Приказ Минтранса России от 25.11.2011 N 293 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Организация воздушного движения в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2011 N 22874). // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 7, 13.02.2012. См. в ред. от 14.02.2017. // СПС КонсультантПлюс.

53) Приказ Минтранса России от 26.04.2012 N 114 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.07.2012 N 24921).

// Российская газета, N 189, 17.08.2012. См. в ред. от 09.11.2017. // СПС КонсультантПлюс.

54) Приказ Минтранса России от 27.07.2012 N 281 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных судов" (Зарегистрировано в Минюсте России 05.03.2013 N 27506). // Российская газета, N 62, 22.03.2013.

55) Приказ Минтранса России от 28.11.2005 N 142 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования авиационной безопасности к аэропортам" (Зарегистрировано в Минюсте России 28.12.2005 N 7321). // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 4, 23.01.2006. См. в ред. от 12.02.2018. // СПС КонсультантПлюс.

56) Приказ Минтранса России от 31.07.2009 N 128 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 31.08.2009 N 14645). // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 43, 26.10.2009. См. в ред. от 14.06.2019. // СПС КонсультантПлюс.

57) Приказ Минтранса РФ от 17.10.1994 N 76 "О введении в действие "Типового положения о службе авиационной безопасности аэропорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

58) Приказ Росавиации № 1096 от 30.11.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала». // Документ опубликован не был. См. текст. // URL: <https://ura.news/news/1052363055> (дата обращения: 16.04.2020).

59) Приказ Росавиации № 286-П от 09.04.2018 «Об аннулировании свидетельств авиационного персонала». // Документ опубликован не был. См. текст. // URL:

<http://www.favt.ru/public/materials//5/3/1/6/1/53161ba55f901a21d9f37e31b162375f.pdf> (дата обращения: 16.04.2020);

60) Приказ Росавиации от 01.07.2009 N 281 "Об утверждении Положения об Управлении транспортной безопасности Федерального агентства воздушного транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

61) Приказ Росавиации от 03.02.2014 N 50 (ред. от 06.09.2017) "О создании Экспертного совета в области гражданской авиации России". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

62) Приказ Росавиации от 11.03.2020 N 272-П "Об утверждении Положения о коллегии Федерального агентства воздушного транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

63) Приказ Росавиации от 18.10.2018 N 860-П "Об Общественном совете при Федеральном агентстве воздушного транспорта" (вместе с "Положением об Общественном совете при Федеральном агентстве воздушного транспорта", "Дополнительными (специфическими) требованиями к общественным объединениям и иным негосударственным некоммерческим организациям, обладающим правом выдвижения кандидатур в члены Общественного совета при Федеральном агентстве воздушного транспорта, и кандидатам в члены Общественного совета при Федеральном агентстве воздушного транспорта"). // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

64) Приказ Росавиации от 25.04.2016 N 282 "Об утверждении перечня оперативных органов Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2016 N 42295). // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 28, 11.07.2016.

65) Приказ Росавиации от 25.05.2018 N 429-П (с изм. от 25.11.2019) "Об утверждении Устава федерального государственного унитарного предприятия "Государственная корпорация по организации воздушного движения в

Российской Федерации". // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

66) Приказ Росавиации от 28.07.2017 N 614-П "Об аннулировании свидетельств авиационного персонала". // Документ опубликован не был. См. в ред. от 11.07.2018. // СПС КонсультантПлюс;

67) Приказ Росавиации от 28.10.2019 N 1040-П "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по учету беспилотных гражданских воздушных судов с максимальной взлетной массой от 0,25 килограмма до 30 килограммов, ввезенных в Российскую Федерацию или произведенных в Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 23.03.2020 N 57803). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.03.2020.

68) Приказ Ространснадзора от 11.08.2014 N АК-800фс "Об утверждении Положения об Управлении государственного надзора за деятельностью в гражданской авиации Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст в ред. от 28.05.2018. // СПС КонсультантПлюс.

69) Приказ Ространснадзора от 22.10.2018 N ВБ-934фс "Об утверждении Устава Федерального казенного учреждения "Информационный вычислительный центр Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". См. текст Устава // URL: <https://ivc.rostransnadzor.ru/устав-3> (дата обращения: 03.04.2020).

70) Приказ Ространснадзора от 30.12.2013 N АК-1377фс "Об утверждении Положения об Управлении транспортной безопасности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта". // Документ опубликован не был. См. текст в ред. от 06.12.2016. // СПС КонсультантПлюс.

71) Приказ ФСО России от 27.02.2020 N 34 "Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях обеспечения безопасности объектов

государственной охраны и защиты охраняемых объектов, а также Перечня должностных лиц органов государственной охраны, уполномоченных на принятие решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов" (Зарегистрировано в Минюсте России 02.04.2020 N 57947). // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2020.

Проекты нормативных правовых актов

1) Доработанный текст проекта Приказа Министерства природных ресурсов и экологии РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Порядок обязательной сертификации метеорологического оборудования, устанавливаемого на сертифицированных аэродромах, предназначенных для взлета, посадки, руления и стоянки гражданских воздушных судов" (подготовлен Минприроды России 27.09.2019) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56714731/> (дата обращения 02.04.2020).

2) Проект Приказа Министерства транспорта РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Сертификация радиотехнического оборудования и оборудования авиационной электросвязи, используемых для обслуживания воздушного движения" (подготовлен Минтрансом России 31.03.2017) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56606272/> (дата обращения 02.04.2020).

3) Проект Приказа Минтранса России «Об утверждении федеральных авиационных правил по обеспечению орнитологической безопасности полетов гражданской авиации». // URL: <https://regulation.gov.ru/p/98836> (дата обращения: 16.04.2020).

4) Законопроект № 722371-7 «О внесении изменений в статьи 83 и 84 Воздушного кодекса Российской Федерации (об охране аэропортов и объектов

их инфраструктуры)». // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/722371-7#bh_histras (дата обращения: 17.04.2020).

5) Проект Федерального Закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части обеспечения авиационной безопасности). // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=19119> (дата обращения: 12.04.2020).

б) Проект Приказа ФСБ России "Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении нахождения беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, обеспечения проведения неотложных следственных действий, оперативно-разыскных и антитеррористических мероприятий, а также в случаях, указанных в статьях 14.3 и 14.5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности", и перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных на принятие такого решения" (по состоянию на 06.04.2020) (подготовлен ФСБ России, ID проекта 01/02/04-20/00100923). // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 06.04.2020.

Судебная практика

1) Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2019 N 85-КА19-1. // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

2) Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.06.2019 N 45-КА19-5. // Документ опубликован не был. См. текст. // СПС КонсультантПлюс.

3) Апелляционное определение Свердловского областного суда по делу № 33а-8953/2018. // URL: https://oblsud--svd.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4710463&dello_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 14.04.2020).

Специальная литература

1) Аксаментов О.И. Понятие и виды авиации по законодательству России и Украины // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний віник "Повітряне і космічне право": Зб. наук. пр. - К.: НАУ, 2013 - №2(27) - С. 5-9.

2) Аксаментов О.И. Предмет воздушного права // URL: <https://www.aex.ru/docs/2/2012/12/12/1692/> (дата обращения: 05.03.2020).

3) Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М.: Зерцало-М, 2009.

4) Ананов И.Н., Берцинский С.М., Ландау Б.А. и др. Советское административное право. – М., 1940.

5) Анисимов А.П., Иванова Ж.Б. Правовое регулирование использования беспилотных воздушных судов (квадрокоптеров): дискуссионные вопросы // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2017. №4 (49). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-ispolzovaniya-bespilotnyh-vozdushnyh-sudov-kvadrokoptero-v-diskussionnye-voprosy> (дата обращения: 29.04.2020).

6) Бабак А.Е., Шарапов А.В. Анализ отечественной системы государственного регулирования эксплуатации воздушного транспорта. // Результаты современных научных исследований и разработок. Сборник статей V Международной научно-практической конференции. – Пенза : МЦНС «Наука и Просвещение», 2018. – С. 65-69.

7) Брэбан Г. Французское административное право. // URL: <https://lib.sale/administrativnoe-pravo-besplatno/frantsuzskoe-administrativnoe-pravo.html> (дата обращения: 03.02.2019).

8) Гирвиц А.В. Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : диссертация ... кандидата

юридических наук. – Нижний Новгород, 2017. // Электронная библиотека РГБ.
// URL: <https://dvs.rsl.ru/> (дата обращения: 27.01.2018).

9) Елистратов А.И. Административное право. // URL:
<https://studfiles.net/preview/429003/> (дата обращения: 03.03.2018).

10) Ермошкин В.Г., Коровин С.И., Петров А.Н. и др. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный), под ред. А.И. Травникова. 2009. // URL:
https://pravo.sociolife.ru/docs/Codex/VC_komments_Travnikov_2009.pdf (дата обращения: 16.01.2020).

11) Квоста П. Виды усмотрения и порядок их осуществления в Австрии. // Ежегодник публичного права: усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017.

12) Кириченко Л.П. Правовые основы регулирования деятельности гражданской авиации: учебное пособие. - Ульяновск : УВАУ ГА, 2004.

13) Колясников В.А. Государственное регулирование в гражданской авиации: поиск методов затягивается // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. – 2012. №1 (38). URL:
<https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennoe-regulirovanie-v-grazhdanskoj-aviatsii-poisk-metodov-zatyagivaetsya> (дата обращения: 04.03.2020).

14) Кораблина О.В. Административное усмотрение в системе российского права // Вестник ПАГС. 2007. №13. URL:
<https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnoe-usmotrenie-v-sisteme-rossijskogo-prava> (дата обращения: 27.01.2018).

15) Коробеев А.И., Чучаев А.И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности // Lex Russica. 2019. №2 (147). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/bespilotnye-transportnye-sredstva-novyie-vyzovy-obshchestvennoy-bezopasnosti> (дата обращения: 04.04.2020).

16) Коршунов А.С. Основные организационно-правовые проблемы развития государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России на современном этапе // Правовое

государство: теория и практика. 2019. №1 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-organizatsionno-pravovye-problemy-razvitiya-gosudarstvennogo-aviatsionnogo-nadzora-i-kontrolya-za-bezopasnostyu-poletov-v> (дата обращения: 01.04.2020).

17) Коршунов А.С., Становление законодательства в сфере государственного авиационного надзора и контроля за безопасностью полетов в России. // Юридическая наука: история и современность. – Санкт-Петербург : Фонд содействия науке и образованию в области правоохранительной деятельности "Университет", 2018. № 12. – С. 58-63.

18) Купреев С.С. Об административном усмотрении в современном праве // Административное право и процесс, 2012. // СПС «КонсультантПлюс».

19) Лактюшина С.О., Каган С.В., Шевлякова Е.Н. Использование федерального законодательства для повышения эффективности регулирования пассажирских авиаперевозок. // Наука и инновации XXI века. Материалы IV всероссийской конференции молодых ученых. – Сургут : Сургутский государственный университет, 2017. – С. 295-298.

20) Лысенко А.А. Проблема определения авиации общего назначения. / Международное публичное и частное право : Издательская группа «Юрист», Москва, 2012 № 3. – С. 10-12.

21) Манохин В.М. Административное право России. Учебник – Саратов: Ай Пи Эр Медиа.

22) Разувакин А.А. Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с иными субъектами в области обеспечения авиационной безопасности. // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/98020-problemy-vzaimodejstviya-organov-vnutrennikh-inymi-subektami-oblasti> (дата обращения: 12.04.2020).

23) Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : автореферат дисс. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Москва, 2013. - 26 с. // URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01005539521#?page=1> (дата обращение: 29.01.2018).

24) Соловей Ю.П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015 // URL: <http://omua.ru/sites/default/files/employees/solovey-o-sovershenstvovanii-zakonodatelnoi-osnovy-sudebnogo-kontrolya-2015-2.pdf> (дата обращения: 28.01.2018).

25) Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. – Москва, 1982. // URL: <http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/usmotrenie-v-administrativnoj-deyatelnosti-sovetskoj-milicii.html> (дата обращения: 05.02.2018).

26) Соловей, Ю. П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю. П. Соловей. - М., 1982. - 24 с.

27) Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. URL: <https://studfiles.net/preview/4414170/> (дата обращения: 03.03.2018).

28) Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М.: Формула права, 2008. С. 154.

29) Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Изд. г-на Тихомирова, 2001. – 355 с.

30) Трофимов С.В. Нормативное регулирование сертификации и вопросы безопасности полетов. // URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/101387-normativnoe-regulirovanie-sertifikacii-voprosy-bezopasnosti-poletov> (дата обращения: 17.04.2020).

31) Трофимов С.В. Правовое регулирование использования воздушных судов гражданской авиации. – Иркутск : Изд-во БГУ, 2018.

32) Тюкалова Н.М., Разувакин А.А. Безопасность в аэропорту: бизнес или государство? // URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36306689> (дата обращения: 27.03.2020).

33) Фокин М.С., Рязанов Н.С. Новые угрозы безопасности на транспорте // Журнал российского права. 2017. №9 (249). // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novye-ugrozy-bezopasnosti-na-transporte> (дата обращения: 28.04.2020).

34) Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: В 2 т. – М., 1910. // URL: <https://studfiles.net/preview/5662322/> (дата обращения: 02.02.2018).

35) Шнырев А.Г. Интеграция беспилотных воздушных судов в общее воздушное пространство // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2018. №5 (78). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/integratsiya-bespilotnyh-vozdushnyh-sudov-v-obschee-vozdushnoe-prostranstvo> (дата обращения: 04.04.2020).

36) Ярковой С.В. Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц. // Вестник ВГУ. Серия: право. 2017, №1. // URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2017/01/2017-01-13.pdf> (дата обращения: 27.01.2018).

37) Авиация // Авиация. Энциклопедия / Г. П. Свищев. — Москва: Большая российская энциклопедия, 1994.

38) Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2005. – С.338-341.

39) Большая советская энциклопедия. — М.: Советская энциклопедия. 1969—1978. // URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/81049/Гражданская> (дата обращения: 04.03.2020).

40) Оперативно-тактический БПЛА-разведчик Ту-141 «Стриж». // URL: <http://авиару.рф/aviamuseum/aviatsiya/sssр/bpla/operativno-takticheskij-bpla-razvedchik-tu-141-strizh/> (дата обращения: 16.04.2020).

41) Опубликованы изменения в правилах полетов беспилотников. // URL: <https://habr.com/ru/post/487008/> (дата обращения: 04.04.2020).

42) Планер специального назначения ПСН-1. // URL: <http://авиару.рф/aviamuseum/aviatsiya/sssр/morskaya-aviatsiya-2/morskaya-aviatsiya-1920-e-1940-e-gody/proekt-pt-planiruyushhaya-torpeda/planer-spetsialnogo-naznachenie-psn-1/> (дата обращения: 16.04.2020).

43) Российская беспилотная авиация: история и перспективы. // URL: <https://rostec.ru/news/4516433/> (дата обращения: 16.04.2020).

44) Советская военная энциклопедия. — М.: Воениздат, 1976-1980. — Том 1. А — Бюро. — М.: Воениздат, 1976.

45) Толковый словарь Д.Н. Ушакова онлайн. «Авиация» // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=104> (дата обращения: 03.03.2020).

46) Толковый словарь С.И. Ожегова онлайн // URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=80> (дата обращения: 03.03.2020).

Материалы из новостных источников

1) МАК хотят лишить последнего. Россия может выйти из авиасоглашений СНГ. Коммерсантъ. // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3041451> (дата обращения: 18.04.2020).

2) Правительство может лишить Межгосударственный авиационный комитет всех полномочий. Ведомости. // URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2016/07/18/649562-mezhgosudarstvennii-aviatsionnii> (дата обращения: 18.04.2020).

3) Михаил Мишустин поручил ввести временные ограничения на полёты в Великобританию, Соединённые Штаты Америки и Объединённые Арабские Эмираты. // URL: <http://government.ru/orders/selection/401/39203/> (дата обращения: 13.04.2020).

4) Дрон «Почты России» во время первого испытания врезался в дом. // URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2018/04/02/755569-dron-rochti-vrezalsya> (дата обращения: 29.04.2020).

5) На митинге в Москве силовики сбили дрон электронной пушкой и забрали его. Где теперь дрон — неясно Кто мог это сделать: расследование «Медузы». // URL: <https://meduza.io/feature/2019/08/23/na-mitinge-v-moskve-siloviki-sbili-dron-elektronnoy-pushkoy-i-zabrali-ego-gde-teper-dron-neyasno> (дата обращения: 24.04.2020).

6) Росгвардия попросила разрешить ей сбивать дроны ради экономии. // URL: <https://www.interfax.ru/russia/683052> (дата обращения: 24.04.2020).

7) Сотни российских пилотов лишили лицензии. Что происходит? // URL: <https://meduza.io/feature/2017/05/18/sotni-rossiyskih-pilotov-lishili-litsenzii-что-происходит> (дата обращения: 21.04.2020).