

# Потенциал организационно-правового регулирования отрасли пассажирских авиаперевозок на основе стандартов и практики ИКАО



**О. А. Овсянников,**  
директор по правовым  
вопросам Международной  
ассоциации аэропортов

В настоящее время государственное регулирование в области гражданской авиации в Российской Федерации отстает от современных требований развития отрасли. Экономические вызовы международного и внутреннего рынка воздушных перевозок требуют консолидации усилий всех субъектов авиатранспортной деятельности. В частности, излишние формальности при пассажирских перевозках могут быть упрощены на основе стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

## Время снимать правовые оковы

Авиационное бизнес-сообщество постоянно обращает внимание авиационных регуляторов на необходимость принятия или изменения нормативных актов, действующих на воздушном транспорте. Так, 30 сентября 2013 г. президент Ассоциации эксплуатантов воздушного транспорта Е. Е. Чибирев в открытом письме обратился к министру транспорта М. Ю. Соколову по итогам прошедшей в Москве 4-й международной конференции «Наземное обслуживание в аэропортах».

Подавляющее большинство поставленных в этом обращении вопросов нормативно-правового обеспечения воздушных перевозок от федерального законодательного и правительственного до отраслевого уровня регулирования сводится к необходимости упростить формальности для всего авиатранспортного комплекса, участвующего в перемещении пассажиров и грузов.

Безусловно, авиационные регуляторы играют основополагающую роль в повышении эффективности воздушных перевозок, а также конкурентоспособности услуг субъектов авиатранспортного комплекса. Вместе с тем развитие международного и внутреннего рынка воздушных перевозок требует консолидированных усилий всех субъектов авиатранспортной деятельности, специализированных научных и общественных организаций для

выработки и внедрения осуществимых мер, которые обеспечили бы беспрепятственное передвижение пассажиров и грузов на международных и внутренних линиях воздушного транспорта. Современная практика и процедуры пассажирских перевозок, стандарты качества услуг, оказываемых авиапассажирам, должны базироваться на единообразных подходах и требованиях. И такие базовые подходы и требования должны быть основаны прежде всего на положениях Чикагской конвенции о Международной гражданской авиации (Конвенции) [1] для каждого договаривающегося государства.

## Регулирование в духе Конвенции

В ст. 37 Конвенции описаны обязательства договаривающегося государства сотрудничать в достижении максимально возможного единообразия правил, стандартов, процедур и организации в отношении, в частности, воздушных линий и вспомогательных служб. Для этих целей ИКАО принимает и изменяет по мере необходимости международные стандарты и рекомендованную практику в различных сферах воздушных перевозок, в том числе в отношении пограничных, таможенных, миграционных, санитарных процедур. Интегрированные с ними процедуры безопасности, регулярности и надежности перевозок образуют отдельный вид регулирования. Эти задачи ре-

шаются как положениями (нормами) самой Конвенции, так и Приложением № 9 «Об упрощении формальностей» [2].

Только в рамках единой государственной координации и четкой национальной программы мер по упрощению формальностей при воздушных перевозках и при готовности перевозчиков реализовывать эту программу можно создать и поддерживать необходимую конкурентоспособность на рынках воздушных перевозок.

ИКАО предписывает каждому договаривающемуся государству разработать национальную программу по упрощению формальностей при воздушных перевозках, основанную на требованиях, содержащихся в Конвенции и Приложении 9 к ней, а также в Добавлении 12 (Типовая национальная программа). Инструментом реализации такой Программы представляется Национальный комитет по упрощению формальностей, созданный государством и состоящий из глав правительственных учреждений и руководителей национальных организаций, представляющих эксплуатантов воздушных судов и эксплуатантов (операторов) аэропортов, т. е. общественных отраслевых организаций. При этом председателем комитета должно быть главное должностное лицо соответствующего полномочного органа гражданской авиации, т. е. министр транспорта Российской Федерации.

Статус Национальной программы, как и состав Национального комитета по упрощению формальностей, определяются распоряжением уполномоченного лица, чтобы обеспечить участие заинтересованных учреждений (Министерства иностранных дел и Федеральной таможенной службы, органов Федерального санитарно-эпидемиологического надзора и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной миграционной службы и др.) и отраслевых групп и гарантировать их постоянное присутствие. Государству предписывается для реализации Национальной программы наделить правом назначения вышеуказанного уполномоченного лица в системе органов государственной власти полномочному органу гражданской авиации в лице Министерства транспорта Российской Федерации.

### Практические результаты

Какие практические результаты для России принесет принятие Национальной программы и создание для ее реализации Национального комитета по упрощению формальностей?



Координация субъектов реализации Национальной программы приведет к достижению как коммерческих, так и политических целей. В сфере коммерческих интересов упрощение формальностей повлечет за собой повышение эффективности воздушно-транспортной деятельности, снижение издержек и себестоимости услуг, что, безусловно, будет способствовать их развитию и росту конкурентоспособности на всех рынках воздушных перевозок. Политическая составляющая Национальной программы очень велика. Четкая организация работы, постоянное технологическое и техническое совершенствование применяемых процедур государственными учреждениями и ведомствами, связанными с деятельностью международных пунктов пропуска, таможенными операциями, санитарным и другими видами контроля в аэропортах, определяют показатели инвестиционно-делового климата в субъектах Федерации и в России в целом. Современные технологии в рамках упрощения формальностей направлены на обеспечение безопасности перевозок пассажиров и грузов, а также решение государственных задач повышения эффективности пограничного и таможенного контроля, борьбы с нелегальной миграцией и оборотом наркотиков.

Таким образом, постоянно совершенствующиеся нормативно-методические документы ИКАО по упрощению формальностей в виде стандартов и рекомендуемой практики (Standards and recommended practices – SARPs, CAPS) служат основополагающими ориентирами для авиационных регуляторов и авиационного бизнес-сообщества, стре-

мящихся к интенсивному развитию отрасли воздушного транспорта и повышению конкурентоспособности во всех ее производственных и операционных сегментах. Вопрос заключается лишь в претворении САРП в жизнь на национальном и региональном уровнях.

Всего несколько лет назад авиационное бизнес-сообщество сомневалось в принятии Государственной программы обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации. Однако именно для выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, такая Программа была утверждена распоряжением Правительства РФ №641-р от 6 мая 2008 г. Ее реализация была возложена на Межведомственную комиссию по безопасности полетов, образованную Министерством транспорта (в настоящее время – Межведомственная комиссия по авиационной безопасности и безопасности полетов гражданской авиации).

Таким образом, отраслевые общественные организации, опираясь на стандарты и рекомендуемую практику ИКАО по упрощению формальностей, смогут не только выступить полноценными субъектами Национального комитета по упрощению формальностей, но и вправе инициировать его создание в соответствии с национальной политической системой.

Кроме того, государство может при необходимости создавать аэропортовые комитеты или аналогичные координирующие органы (п. 8.19 Приложения 9 к Конвенции). Задача этих органов – координация работы по упрощению формальностей, проводимой авиаци-

онными регуляторами, другими министерствами, ведомствами (в сфере международной гражданской авиации), а также эксплуатантами (операторами) аэропортов и воздушных судов.

Очевидно, что необходимость создания такого аэропортового комитета назрела в Московском авиационном узле (МАУ) – конгломерате крупнейших российских аэропортов, где потребность в унификации процедур упрощения формальностей ощущается наиболее остро. Да и дальнейшее увеличение пропускной способности московских аэропортов без четких скоординированных авиационными регуляторами мер упрощения формальностей просто невозможно. Самых оперативных решений в аэропортах МАУ требует работа пунктов пропуска и таможенных органов. Серьезные издержки несут эксплуатанты воздушных судов и операторы аэропортов из-за несовместимости различных информационных систем воздушного и перронного управления воздушными судами, а также специальных транспортных средств в контролируемых зонах аэропортов. Между тем единая информационная платформа для всех участников авиатранспортного комплекса МАУ, включая

службы УВД, создана нашими ведущими научными организациями и получила высокую оценку авиакомпании «Аэрофлот». Внедрение одной только такой информационной системы позволит «Аэрофлоту» избежать прямых потерь от перронного обслуживания воздушных судов и транспорта в аэропорту Шереметьево в сумме свыше 30 млн руб. в месяц. Аэропортам МАУ система позволит создать потенциал для повышения пропускной способности воздушных подходов и московской воздушной зоны в целом.

### Потенциал и перспективы

Резюмируя нормативно-методический инструментарий ИКАО, следует сказать, что комплекс мер как в рамках национальной программы упрощения формальностей, так и в работе Национального комитета и в регионах аэропортовых комитетов обладает огромным потенциалом для конкурентного развития отрасли воздушного транспорта и будет вносить серьезный вклад в программы развития субъектов Российской Федерации.

Отраслевые организации операторов аэропортов и эксплуатантов воздушных

судов для упрощения формальностей вправе использовать и инструментарий российского законодательства о техническом регулировании в части стандартизации, и положения законодательства о саморегулировании. Эти разделы российского законодательства органично сформируют правовую систему комфортной деловой среды авиационного бизнес-сообщества, которая позволит успешно конкурировать с зарубежными и национальными международными аэропортами и крупными авиакомпаниями. Кроме того, эта среда поможет подтянуть региональные аэропорты и авиакомпании до уровня соответствующих стандартов и процедур, прежде всего на стыковочных воздушных линиях с российскими международными аэропортами. **Т**

### Литература

1. Конвенция о международной гражданской авиации 1944 года. 9-е изд. Doc 7300/9. ИКАО, 2006. 116 с.
2. Международные стандарты и Рекомендуемая практика. Конвенция о международной гражданской авиации. Приложение 9 Упрощение формальностей. / пер. с англ. 12-е изд. Doc 9527, FAL/10. Монреаль: ИКАО, 2005.

**6-ая международная выставка**  
логистики, транспорта, IT и управления цепями поставок

Станьте частью выставки №1 в Азии  
в сфере логистики, забронируйте stand прямо сейчас!

[www.transportlogistic-china.com](http://www.transportlogistic-china.com)

**tl China**

**transport  
logistic China**

including  
**Air Cargo China**

**connecting business**

**17-19 июня 2014**  
Shanghai New International Expo Centre

Организаторы: Munich Trade Fairs International Group | Munich Trade Fairs (Shanghai) Co., Ltd.  
Дирекция выставки: Munich Trade Fairs (Shanghai) Co., Ltd.  
Представительство в России: ООО «Мессе Мюнхен Консалтинг» | Тел. (495) 697 16 70 | [info@messe-muenchen.ru](mailto:info@messe-muenchen.ru)