

- Институт практической организации трансформации собственности;

- Фискальный и распределительный институт, реализующий право собственника на получение дохода и распоряжение ним;

- Институт лицензий на право пользования объектами природно-ресурсного потенциала;

- Институт договорных отношений в области реализации прав собственности (владения, пользования, распоряжения, ответственности за собственность);

- Институт передачи и возврата прав собственности;

- Юридическо-правовой институт собственности на объекты природно-ресурсного потенциала.

#### Литература

1. Кучер О. Земельный фонд как объект государственного управления // Экономика Украины. – №1, 2000. – С.60-64.

2. Мартієнко А.І. Трансформація економічних відносин природокористування: ліцензування права користування природними ресурсами // Вісник соціально-економічних досліджень. №8. Частина II. – Одеса: ОДЕУ. - 2001. – С.59-62.

**И.И. СОКОЛЫ,**

*Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины*

## ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ УКРАИНЫ

Лицензирование является одним из основных видов государственного регулирования хозяйственной деятельности в рыночных условиях. В июне 2000 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины "Про ліцензування певних видів господарської діяльності". В настоящее время идет процесс приведения всех законов и нормативно-правовых актов в соответствие с этим законом. Не секрет, что многое в них противоречит требованиям Закона, и процесс согласования идет довольно сложно. За каждым из существующих документов стоят ведомственные интересы, которые, как правило, идут в разрез интересам предпринимателей.

Деятельность в сфере гражданской авиации регулируется большим количеством указов, постановлений, правил, стандартов, рекомендаций, соглашений и договоров (международных, межправительственных, ведомственных, бывших Союзных и национальных). Невозможность полного

и идеального удовлетворения этого всего множества требований, позволяет компетентному лицу по своему желанию устанавливать приоритеты при решении каждого конкретного вопроса. При подобном жестком администрировании решение любого вопроса обычно сводится к прямой заинтересованности принимающего решение, поэтому, если регулирующий субъект какой-либо деятельностью не ограничен ответственностью за результаты своей деятельности, то такая регулируемая деятельность обречена.

В какой же степени существующая практика регулирования авиационной деятельности в Украине способна создавать условия для ее развития, насколько она экономически эффективна, на кого она работает и каковы должны быть ее цели и приоритеты? Или сертификация, разрешения и назначения являются альфой и омегой этой системы, ее самоцелью и главным

приоритетом? К сожалению, беспристрастная статистика функционирования авиакомпаний предопределяет утвердительный ответ. Тогда какова цена такого регулирования для авиации и экономики Украины?

Для аргументированного ответа на этот вопрос необходимо определить: чем чревато неэффективное регулирование, как должны покрываться затраты на регулирование, как заинтересовать субъекта регулирования и в обеспечении эффективного контроля в сфере авиационной деятельности, и в обеспечении развития этой деятельности. Попытаемся на основе анализа систем регулирования в других странах и способов их финансирования определить наиболее общие принципы, которые должны быть положены в основу такого регулирования авиационной деятельностью, чтобы оно не опускало приоритет экономической эффективности ниже приоритета обеспечения безопасности.

В США регулирование осуществляется через Федеральную авиационную администрацию (ФАА), деятельность которой регламентирована параграфом 314 Федерального акта, принятого Конгрессом США в 1958 году. По сути содержания этого документа можно сказать, что оно включает содержания и Воздушного кодекса Украины, и "Положения" об Укрэвиатрансе. Поэтому, хотя ФАА формально и входит в структуру Министерства транспорта, она в вопросах регулирования авиационной деятельности имеет статус самой верхней ступени в иерархии исполнительной власти в США, так как функциями, правами и обязанностями ее наделил и узаконил их высший законодательный орган государства. Ее решения в сфере деятельности гражданской авиации безоговорочно (без согласований) принимаются к исполнению всеми государственными структурами. Руководитель ФАА назначается Президентом и утверждается Конгрессом США. ФАА выполняет только те требования Министерства транспорта, которые обяза-

тельны для всех видов транспорта в масштабах государства. И вопроса о разграничении их функций в сфере авиационного регулирования ни разу не возникало, ибо у них никаких общих функций в этой сфере нет и быть не может.

Деятельность ФАА финансируется из своего собственного годового бюджета (более 10 млрд. дол.). Из этого бюджета финансируется и государственная программа развития авиационной деятельности. Средства в бюджет ФАА поступают из государственного бюджета. Но необходимость и возможность выделения требуемой суммы из государственного бюджета ФАА ежегодно защищает в Конгрессе. Во-первых, в конце каждого года публикуется отчет об исполнении финансового плана и программы развития вместе с программой развития авиационной деятельности и контроля в сфере гражданской авиации на будущий год. Обычно, ежегодные программы включают 5 разделов. Первый раздел - основные объекты, основные направления деятельности, основные аэропорты, особые интересы в рабочей силе, особый интерес в создании рабочих мест. Второй раздел - гранты на поддержание аэропортов, третий - техника и оборудование, четвертый - исследования, инжиниринг и развитие деятельности, пятый - трастовый фонд аэропортов и субъектов, эксплуатирующих воздушные линии.

Однако основанием для выделения требуемой суммы является не столько правдивый и впечатляющий отчет с вдохновляющей программой развития, сколько показатели роста хозяйственной деятельности отрасли. О них судят по наполнению бюджета государства за счет авиационных сборов от стоимости пассажирского билета, стоимости перевозки тонно-километра грузов, стоимости галлона авиационного топлива, за взлет-посадку в аэропорту и т.п. Исходя из суммы, поступившей в бюджет государства, директор ФАА имеет полное моральное право просить Конгресс для

выполнения программ развития и обеспечения своей плодотворной деятельности в наступающем году, например, 85% от суммы авиационных сборов. Но любой конгрессмен имеет право высказать неудовлетворение деятельностью ФАА, если вдруг эта сумма будет выглядеть меньшей, чем в прошлом году. И не только высказать неудовлетворение, но потребовать анализа причин и добиться соответствующих "орговыводов".

Таким образом, в основу системы регулирования авиационной деятельностью в США, положены такие принципы, как: защищенность своих прав высшим органом власти государства, полномочность и независимость в решении своих вопросов, ответственность только перед тем же высшим органом власти, прозрачность его финансовой и функциональной деятельности, планирование на основе анализа и прогнозов, публичный отчет перед налогоплательщиками и вознаграждение по конечному результату. А результаты авиационной деятельности в США и других странах, где регулирование построено на таких же принципах, впечатляют.

Несмотря на то, что в 2000 году цены на реактивное топливо в мире выросли на 65,8%, объёмы перевозок по всем показателям мировой авиации выросли в среднем на 7-9%. Также, несмотря на замедление темпов роста экономики США, специалисты по авиации и банки по методике составления прогнозов, уже подтвержденной отчетными данными за 1998-2000 годы, прогнозируют рост перевозок в 2001 году в среднем на 5-7%. Объёмы перевозок, оборотные средства, прибыль от использования авиации в мире растут, несмотря на то, что ещё не опубликованы некоторые отчетные данные по итогам 2000 года и используется часть статистических данных по авиации за 1998-1999 год. Например, первые по рангу девять авиакомпаний США в 2000 году имели доход в 96 млрд. 550 млн. дол. США и чистую прибыль 3 млрд.

57 млн. дол. США. Европейские авиакомпании Эйрфранс, Алиталия, Бритишэйрвэйз, Греческие авиалинии, КЛМ, Люфтганза групп, САС, Свисэйр, Вирджин Атлантик в 2000 году перевезли 155 млн. 222 тыс. пассажиров. Бритиш зйрвэйз имела годовой доход 3 млрд. 458 млн., Эйрфранс 2 млрд. 976 млн., САС групп 1 млрд. 439 млн., соответственно годовую чистую прибыль 90 млн., 31 млн., 192 млн. дол. США. Три авиакомпании Азиатско-Тихоокеанского региона перевезли в 2000 году 48 млн. 692 тыс. Пассажиров, Эйр Канада 8 млн. 550 тыс. пассажиров, две компании среднего востока - 15 млн. 876 тыс. пассажиров.

Невозможно отрицательно оценить государственное регулирование Англии (ПК). Для лучшего понимания этого факта следует особо выяснить соотношение чартерных и регулярных перевозок. В Англии (ПК) чартерные авиакомпании в 1999 году перевезли 32 млн. 674 тыс. пассажиров, а на регулярных линиях Бритиш Эйрвэйз перевезла 36 млн. 603 тыс. Только чистая прибыль региональных авиакомпаний за 2000 год составила 16,4 млн. дол. США, что на несколько порядков ниже их дохода. То есть наблюдается вполне приемлемый паритет, который свидетельствует об отсутствии монополизма со стороны регулярного перевозчика - рынка хватает на всех.

Такая же картина в Германии, где чартерные авиакомпании в 1999 году перевезли 20 млн. 240 тыс. пассажиров, Люфтганза групп на регулярных линиях перевезли 43 млн. 767 тыс. пассажиров, а региональные регулярные перевозчики получили 20 млн. чистой прибыли.

На постсоветском пространстве имеет устойчивый рост гражданская авиация прибалтийских государств, население которых соизмеримо с Киевом, а объёмы перевозок не намного меньше объема перевозок нашей всей гражданской авиации.

Прибыль гражданской авиации России в 2000 году увеличилась на 80,4% до

7,110 млрд. руб., доходы на 43% до 88,300 млрд. руб. Платежи в бюджет выросли в 2,4 раза до 8,970 млрд. руб. Объём пассажирских перевозок увеличился до 21,7 млн. человек.

В нашей системе регулирования специально уполномоченный для этого орган - Укрaviaтранс - находится на самой низшей ступени исполнительной власти. Нет ни прозрачности, ни прогнозов. Регулирование осуществляется им на принципе безответственного самофинансирования из своего Фонда. Укрaviaтранс начал свою деятельность с создания своего собственного специализированного Фонда, который пополнялся независимо от государственного фонда и не только за счет авиационных сборов, но и за счет выдачи специальных разрешений на выполнение разовых (чартерных) авиационных перевозок. О правомерности этой практики идут баталии с самого начала создания этого фонда. К тому же за 7 лет не было ни одного отчета о поступлениях и расходах из этого фонда. Неизвестно и о программах развития авиационной деятельности, которые финансировались бы из этого фонда. Так как поступления в этот Фонд никак не связаны с результатами работы отрасли, то будет вполне закономерно, если обнаружится, что при неуклонном снижении деловой активности в отрасли и ухудшении ее экономических показателей, поступления в фонд увеличиваются год от года Их увеличение гарантирует существующая фискальная система, которая год от года совершенствуется регулирующим органом в свою пользу. Отсюда и напрашивается вывод о порочной практике такого "все разрешающего" регулирования. В соответствии с Постановлением КМУ №889 "О внесении изменений и дополнений к Постановлению Кабинета министров Украины от 28 сентября 1993 года №819" поступления в Фонд будут обеспечены даже тогда, когда уже не взлетит ни один украинский самолет. Будет вполне достаточно поступлений от ино-

странных авиакомпаний, которые год от года наращивают объемы пассажирских перевозок в Украине, от аэропортов и системы аэронавигации, которые будут выживать за счет иностранных перевозчиков.

Еще на заре своего создания Укрaviaтранс, можно сказать, капитализировал, т.е. реформировал в товар для принудительной продажи так называемую разрешительную систему на осуществление полета для пополнения своего Фонда. Поэтому для выполнения полета необходима предварительная информационная и организационная подготовка (план полета, разрешение системы ПВО, обеспечение на маршруте, оповещение и получение разрешений соответствующих систем в странах пролета и посадки и т.д.). Осуществить это, согласно стандарту ИКАО (ООС.2696), можно только путем уведомления регулирующего государственного органа и получения от него специального разрешения. Для регулярных перевозчиков это делается один раз при назначении его на маршрут при заключении межправительственных двухсторонних договоров о воздушном сообщении. А для выполнения чартерного рейса каждый раз требуется отдельное разрешение по заявке перевозчика, где указывается кто, на чем, куда, с чем и зачем хочет улететь. Также был введен сбор за это специальное разрешение, подменив его разрешением на осуществление коммерческой деятельности. Теперь у всех это "специальное разрешение" ассоциируется с обязательной, согласно Воздушного кодекса Украины, "нагрузкой" к лицензии, или ее ведомственным подтверждением. Однако в ст. 3 Закона "О лицензировании ..." однозначно говорится, что лицензия является единственным документом разрешительного характера, который дает право на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности и выдается на срок не меньше, чем три года. Но Укрaviaтранс поставил это право в зависимость от результатов голосования какой-

то комиссии, а решение информационных, организационных и технических вопросов обеспечения перелета - подменил разрешением на коммерческую деятельность.

Выполнение определенных перелетов (далеко не всех) требует обязательного уведомления регулирующего органа (особенно выполнение международных перелетов). Действительно, на выполнение отдельного перелета требуется специальное разрешение Укравиатранса, которое гарантирует организационную, техническую и информационную готовность всех авиационных систем по маршруту следования воздушного судна к его появлению в небе. Необходимо также получить подтверждение, о том, что эти системы готовы его принять и создать условия для успешного перелета. Но ни один служащий аппарата регулирования, никакая комиссия, не вправе запретить вылет по причинам, не связанными с техническим или организационным характером, с состоянием авиационных систем по маршруту следования. Не должно быть разрешений или не разрешений в большинстве случаев, если ставится цель развивать авиацию, касающихся хозяйственной деятельности субъекта, связанной с коммерческой стороной перевозки. Более того, служащий аппарата регулирования Укравиатранса даже не должен интересоваться коммерческой стороной контракта. Тогда всё становится на свои места. Получив лицензию, субъект авиационной деятельности имеет право осуществлять свою коммерческую деятельность, в том числе и выполнять чартерные рейсы. Но он обязан заблаговременно уведомить Укравиатранс о намерении осуществить перелет и получить от него подтверждение о технической, информационной и организационной возможности его выполнения. Пусть это и называется "специальным дозволом", как записано в Воздушном кодексе Украины. Но "специальный" вовсе не значит, что за него надо платить или оно принимается на заседаниях комиссий. Поэтому

ни о каких "специальных разрешениях" Укравиатранса в "Лицензійних умовах" не может быть и речи. Конечно, вопрос о выполнении чартерных полетов должен учитывать интересы регулярного перевозчика, который, на протяжении года, действительно, понёс непокрытые расходы, выполняя регулярные рейсы (а не сдавал маршрут в пользование иностранному конкуренту). Такие условия должны быть раз и навсегда оговорены, записаны в лицензионных условиях и в отдельных положениях по временным и географическим параметрам, и их соблюдение не должно зависеть от аппетитов регулярного перевозчика. Но здесь же должны быть и условия лишения прав на маршруты для не конкурентоспособного регулярного перевозчика, если он не использует коммерческие права на маршруты, доставшиеся ему бесплатно, консервирует или продаёт их третьим лицам под свой интерес.

Еще более неопределён вопрос о первичности сертификата эксплуатанта перед лицензией, что требуется в условиях "Укравиатранса". Здесь следует обратиться к определениям. Как уже говорилось, лицензия - это право субъекта осуществлять вид деятельности, при соблюдении им требований, одинаковых для всех участников этой деятельности. Это означает, что право, данное государством, защищается государством. Это также означает, что требования, предъявляемые со стороны государства к каждому субъекту, одинаковы для всех без исключения. Так обеспечивается равенство прав и интересов всех субъектов данного вида хозяйственной деятельности, всех форм собственности, физических и юридических лиц. Исходя из того, что лицензию имеет право получить лицо физическое, следует, что первичной должна быть лицензия, а не сертификат эксплуатанта.

Лицензия дает право субъекту участвовать в конкурсе на назначение на маршрут, заключать договоры, привлекать партнеров, брать кредиты, займы, привле-

катель инвесторов и, наконец, приобретать самолеты, создавать компанию и сертифицироваться как перевозчик или заключить договор с сертифицированным перевозчиком. Если процесс воздушных перевозок сводить только к выполнению перелета, тогда, конечно, первичен сертификат эксплуатанта, так как он свидетельствует о способности осуществить производственный процесс. Но хозяйственная деятельность – более общее понятие. Представление об организации воздушного перевозочного процесса, как о перелете, соответствует деятельности "Аэрофлота" времен СССР. В рыночных условиях, в любом виде деятельности, главным становится субъект, способный в условиях конкуренции гибко и эффективно осуществлять финансирование, маркетинг и менеджмент. А собственно перелет во всем цикле воздушной перевозки занимает весьма скромную долю. Мировой опыт показывает, что выделение головного субъекта, непосредственно не связанного с производством, но способного создать самые необходимые условия для их осуществления, более всех приспособлен к эффективной деятельности в условиях вновь создающихся, нестабильных, развивающихся рынков, требующих постоянного поиска оборотных средств. Такому субъекту вовсе не обязательно иметь сертификат эксплуатанта, своих пилотов и самолеты. Имея возможность восстановления оборотных средств, он всегда сможет заключить договор на выполнение перелета с самым лучшим эксплуатантом, который под своим флагом выполнит перевозку. Его главная задача найти необходимые оборотные средства. По такому принципу работает авиация по программам ООН. Так же работает АНТК им. О.К. Антонова с английской компанией "Эр Фойл".

Итак, исходя из лицензионных условий Укравиатранса, первичным оказывается сертификат эксплуатанта. А чтобы его получить, нужно иметь самолет, а прежде чем

обзавестись воздушным судном, желательно найти свою нишу на рынке (получить назначение на линию, разработать чартерную программу, придумать новый вид авиационных услуг).

Для того, чтобы развитие стало возможным, основное содержание лицензионных условий должно быть не в том, чтобы все платили за пассажира и тонну груза Укравиатрансу, а в том, что должно быть право на такой вид деятельности как организация воздушных перевозок. Но у нас с ним борются всеми силами, пугая чучелом посредника, который все губит и ни за что не отвечает. Наоборот, нужно правильно сформулировать условия его работы. Требования к нему могут быть следующими: не привлекать к выполнению перелетов субъектов, не имеющих сертификата эксплуатанта, не вынуждать эксплуатанта к действиям, которые могут привести к нарушению требований, предъявляемых к эксплуатанту, обеспечивать надлежащий уровень лётной и авиационной безопасности. Самое главное то, что выделение этого вида деятельности - гарантирует непрерывность авиационной деятельности по долгосрочным программам даже в условиях периодически-постоянного продления всевозможных сертификатов в Укравиатрансе. Здесь уместно заметить, что в Законе специально не оговариваются какие-то граничные сроки лицензии. Следовательно, их не должно быть и в условиях лицензирования. То есть лицензия должна выдаваться на тот срок, который укажет заявитель в своем заявлении. Это очень важно для осуществления долгосрочных инвестиционных программ. В будущем, по мере развития рынка, можно постепенно вводить ограничения для появления новых перевозчиков, поддерживая действующих, но на основании аудиторских заключений по балансам, темпам роста перевозок, отчислениям в бюджет авиaperевозчиками налогов.