

DOI 10.54596/2309-6977-2021-3-92-98

УДК 347.82

МРНТИ 10.15.01

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Биболова М.Н., Байтенизов Д.Т.

Северо-Казахстанский университет им. М. Козыбаева, Петропавловск, Казахстан
(E-mail: dtbaitenizov@ku.edu.kz)

Аннотация

В статье рассмотрен ряд вопросов актуального состояния системы государственно-правового регулирования гражданской авиации в Республике Казахстан. Автор изучены стандарты Международной организации гражданской авиации, рекомендательная практика ИКАО, нормы законодательства РК в сфере использования воздушного пространства и деятельности авиации, а также законодательство государств-членов ЕАЭС в данной области. На основе выявленных проблем при учете передового зарубежного опыта и тенденции гармонизации законодательства государств-членов ЕАЭС выработаны рекомендации по развитию государственного управления в системе гражданской авиации РК.

Ключевые слова: воздушные перевозки, гражданская авиация, индустрия авиатранспорта, авиационная безопасность, государственно-правовое регулирование, управление системой ГА.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АЗАМАТТЫҚ АВИАЦИЯ ЖҮЙЕСІН МЕМЛЕКЕТТІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ

Биболова М.Н., Байтенизов Д.Т.

М. Қозыбаев ат. Солтүстік Қазақстан университеті, Петропавл, Қазақстан
(E-mail: dtbaitenizov@ku.edu.kz)

Аннотация

Мақалада Қазақстан Республикасындағы Азаматтық авиацияны мемлекеттік-құқықтық реттеу жүйесінің өзекті жай-күйінің бірқатар мәселелері қаралды. Автор Халықаралық Азаматтық авиация ұйымының стандарттарын, ИКАО ұсынымдық практикасын, әуе кеңістігін пайдалану және авиация қызметі саласындағы ҚР заңнамасының нормаларын, сондай-ақ ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің осы саладағы заңнамасын зерделеді. Шетелдік озық тәжірибені және ЕАЭО-ға мүше мемлекеттердің заңнамасын үйлестіру үрдістерін есепке алу кезінде анықталған проблемалардың негізінде ҚР Азаматтық авиация жүйесінде мемлекеттік басқаруды дамыту бойынша ұсынымдар әзірленді.

Түйінді сөздер: әуе тасымалы, азаматтық авиация, авиакөлік индустриясы, авиациялық қауіпсіздік, мемлекеттік-құқықтық реттеу, газбен жабдықтау жүйесін басқару.

STATE LEGAL REGULATION OF CIVIL AVIATION SYSTEM OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Bibolova M.N., Baitenizov D.T.

North Kazakhstan University named after M. Kozybayev, Petropavlovsk, Kazakstan
(E-mail: dtbaitenizov@ku.edu.kz)

Abstract

The article considered a number of issues of the current state of the system of state-legal regulation of civil aviation in the Republic of Kazakhstan. The author studied the standards of the International Civil Aviation Organization, the advisory practice of the ICAO, the norms of the legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of the use of airspace and aviation activities, as well as the legislation of the EAEU member states in this area. Based on the identified problems, taking into account the best foreign experience and the trend of

harmonizing the legislation of the EAEU member states, recommendations were developed on the development of state administration in the civil aviation system of the Republic of Kazakhstan.

Keywords: air transportation, civil aviation, air transport industry, aviation security, state and legal regulation, gas supply system management.

Введение

Актуальность рассматриваемого вопроса обуславливает практическая и научная значимость выбора как тактических, так и стратегических решений идеологического, правового, социального, экономического характера, способствующих развитию системы гражданской авиации в нашей стране, что, в свою очередь, сопровождается и находится в тесной взаимосвязи с процессами строительства в Республике Казахстан справедливого, свободного, демократического государства. Развитие системы гражданской авиации в современном Казахстане определяется как одна из наиболее значимых тенденций развития государственной политики нашей страны, включая необходимость оптимизации казахстанского законодательства согласно требованиям международных стандартов.

Методы исследования

Последствиями внезапной остановки полетов может стать как разорение перевозчика, так и убытки производителей авиационных лайнеров. С наступлением кризиса, обусловленного пандемией коронавируса, снижение мирового пассажиропотока составило около 95%. Ввиду чего колоссальные убытки понесли крупнейшие мировые перевозчики, вследствие чего штат работников данной сферы был значительно сокращен. В соответствии с прогнозами IATA (Международная ассоциация воздушного транспорта), индустрия гражданской авиации сможет восстановиться не раньше 2024 года [1, с. 63].

В не менее проблемной ситуации оказалась казахстанская Гражданская авиаиндустрия ввиду ограничений в отношении международных полетов, а также сокращения общего пассажиропотока почти вдвое. Убытки казахстанских авиакомпаний составили порядка трехсот млрд. тенге. Авиалиниям РК удалось заручиться поддержкой государства, в рамках которой отечественные авиакомпании были освобождены от уплаты НДС. Доход от перевозки пассажиров за март-май 2020 года, согласно данным Air Astana, в сравнении с тем же периодом предыдущего года доход был сокращен на 79%, численность перевезенных пассажиров снизилась на 66% [2].

Государственное регулирование деятельности авиации является одним из необходимых и значимых элементов, позволяющих обеспечить безопасность полетов и авиационную безопасность Республики Казахстан. Государственное регулирование является базой развития сферы авиации нашей страны в целом, в то время как контроль и надзор – это стержень безопасности и устойчивого развития в разрезе использования системы авиации различными категориями ее участников, что, прежде всего, обеспечивается верным и доступным в понимании толкованием законодательных процедур в данном направлении, а также строгим соблюдением данных требований каждым участником сферы авиации. Госрегулирование в авиационной отрасли на территории нашей страны осуществляется Правительством Республики Казахстан и уполномоченными органами гражданской и государственной авиации (Комитетом Гражданской Авиации и МВД соответственно) посредством принятия НПА, а также внесением необходимых изменений и дополнений в актуальное законодательство страны. Конституция РК является головным документам, Закон РК «Об использовании

воздушного пространства РК и деятельности авиации» от 15 июля 2010 года № 339-IV [3] – это основной законодательный акт, контролирующий государственное регулирование и надзор. Также к числу данных НПА в сфере авиации относятся Приказы Министра индустрии и инфраструктурного развития РК. Необходимо отметить, что главенствующими являются международные соглашения и правила ИКАО.

В 2019 году был запущен новый подход к государственному регулированию сферы гражданской авиации. Основой данного подхода стала модель Британского государственного агентства гражданской авиации (UK CAA) и Агентства безопасности авиации Европейского Союза (EASA). Данная трансформация управления отрасли и обеспечения безопасности полетов осуществляется в рамках 68-шага Плана нации в соответствии с поручением Первого Президента - Елбасы Н.А. Назарбаева [4, с. 34]. Впервые в системе государственного регулирования Казахстана внедрен Европейский подход к управлению безопасностью полетов на основе британской модели, на основе которой произведена разработка, а также необходимые изменения и дополнения в рамках основного закона гражданской авиации и подзаконных НПА. Это дает возможность внедрить самые современные стандарты, исключить коррупционные риски в отрасли.

В результате этой работы 1 августа 2019 года впервые в странах СНГ в сфере гражданской авиации в рамках реализации 68-шага Плана нации «100 конкретных шагов» был создан отраслевой регулятор АО «Авиационная администрация Казахстана», который осуществляет технический авиационный контроль и надзор в области безопасности полетов. Данный подход к организации полетов является кардинально новым в нашей стране в отношении обеспечения безопасности в соответствии с лучшей мировой практикой по регулированию сферы авиации. Администрацией в сфере авиации Республики Казахстана осуществляются меры, направленные на обеспечение технического контроля безопасности полетов и надзора в данной области. Усилия Комитета гражданской авиации МИИР РК и ААК были высоко оценены ИКАО и Еврокомиссией как большой шаг вперед в повышении уровня безопасности полетов на постсоветском пространстве [5].

В 2020 году на авиационную отрасль значительное влияние оказала пандемия коронавируса. В настоящее время Авиационной администрацией проводятся работы по минимизации последствий пандемии и восстановлению отрасли гражданской авиации Казахстана. Выработаны рекомендации для субъектов авиационной индустрии и способы контроля по обеспечению безопасности полетов. Продлеваются разрешительные документы - сроки действия сертификатов и свидетельств, сроки которых истекли в период действия ЧП. Временные процедуры разработаны с учетом поддержания уровня безопасности полетов, что позволяет проводить дистанционный контроль за соблюдением авиакомпаниями действующих требований законодательства РК.

Основная причина низкой эффективности реализации государственной политики в отношении регулирования сферы гражданской авиации обусловлена спецификой принимаемых стратегических решений. Данные решения оказывают непосредственное влияние на формирование и развитие нормативно-правовой базы в области регулирования данной отрасли, ввиду чего наблюдается отставание от темпов, с которыми обостряются старые кризисные явления, а также появляются и укрепляются новые. При отсутствии эффективного государственного регулирования авиационной отрасли, законодательного обеспечения безопасных полетов на воздушном транспорте, вывод хозяйства аэропортов нашей страны, гражданской авиации,

авиапромышленности, а также системы организации воздушного движения из структурного кризиса не будет возможным [4, с. 36].

В прошедшем году сфера авиации продолжала адаптироваться к последствиям распространения пандемии коронавируса, несмотря на это текущий год оказался богатым на достижения. Одним из важнейших событий 2021 года стала успешно пройденная независимая аудиторская проверка авиационной отрасли, которая была организована в рамках реализации Координированной валидационной миссии ИКАО (ICVM). По результатам данной проверки нашей стране удалось повысить уровень надежности полетов до значения 84%, что превышает среднемировой показатель на 15% [6].

В рамках визитов, организованных в 2021 году Европейской комиссией, при участии представителей Европейского агентства по авиационной безопасности и авиационных властей стран Европейского союза и экспертов Администрации транспортной безопасности США (TSA), экспертами было рекомендовано продолжить работу по реформированию отрасли. На сегодняшний день для казахстанских авиакомпаний отсутствуют ограничения по осуществлению полетов в Еврозону. Авиационными экспертами США оценена слаженная работа Министерства, регулятора в области авиации, а также непосредственно самих аэропортов, отметили открытость перед аудиторами. По итогам визита было решено продолжить и расширить сотрудничество между Авиационной администрацией Казахстана и Администрацией транспортной безопасности США в рамках открытия прямых рейсов в США [6].

Несмотря на сложную экономическую ситуацию, вызванную пандемией, правительство предпринимает конкретные шаги по развитию отрасли. Нормативная база РК проработана в недостаточной степени, что негативно отражается на безопасности ее функционирования и обуславливает высокую значимость и необходимость оптимизации законодательной базы в сфере государственного управления в системе гражданской авиации, и ставит ее на уровень первостепенной проблемы, которая должна быть решена в кратчайшие сроки.

Результаты исследования

В 2021 году Мажилисом Парламента был одобрен проект Закона, направленного на ратификацию соглашения о воздушном сообщении между Правительствами Республики Казахстан и США, обеспечивающий правовую базу для реализации регулярных прямых рейсов между странами [7].

В рамках реализации контрольно-надзорных функций компанией АО «Авиационная администрация Казахстана» в течение 2021 года проведена следующая работа:

- сертифицировано 16 аэропортов;
- проведено 32 инспекционных проверки;
- приведено в исполнение более 2,5 тыс. госуслуг в отношении выдачи свидетельств персоналу в области авиации;
- сертифицировано 9 авиационных учебно-тренировочных центров;
- выполнено 17 инспекционных проверок.
- приостановлена деятельность авиакомпаний: TOO «B&K AERO KZ», TOO «Авиакомпания «Аэросервис-Тараз»;
- отозваны сертификаты авиакомпаний: TOO «Sunkar Air», TOO «AZEE AIR», TOO «JENIS AIR» [7].

В рамках реализации Государственной программы инфраструктурного развития

«Нұрлыжол» на 2020–2025 годы выполняется реконструкция ВПП аэропорта г. Усть-Каменогорск, в рамках которой запланирована замена светосигнального оборудования, которое используется в целях приема воздушных судов современного типа и также будет удлинена взлетная полоса на 300 м.

Необходимо отметить, что в 2021 году впервые из реестра Арубы было перерегистрировано воздушное судно авиакомпании Qazaq Air в реестр гражданских воздушных судов Казахстана. Дальнейшей работой по повышению уровня обеспечения безопасности полетов будет заключение контракта с Европейским агентством по безопасности полетов (EASA) и Ирландскими авиационными властями (IAA).

Также итогом прошедшего года в рамках осуществления государственной политики в отрасли гражданской авиации стало получение Казахстаном статуса наблюдателя Европейской конференции ГА, который стал третьей страной СНГ, принятой в ЕСАС [8].

Большое внимание было уделено модернизации наземной инфраструктуры воздушного транспорта, в рамках которой проведены следующие мероприятия:

- за счет частных инвесторов в г. Шымкент продолжено строительство новейшего терминала, позволяющего увеличить площадь терминала, а также получить более высокую пропускную способность пассажиров;

- Акимат Западно-Казахстанской области посредством привлечения частных инвестиций проводит работу по реконструкции аэровокзального комплекса аэропорта г. Уральск;

- с целью реализации доступности центра туризма при оз. Алаколь в настоящее время реконструируется ВПП и здание аэровокзала при с. Урджар. В г. Ушарал в настоящий период также проводится реконструкция ВПП, перрона аэропорта и рулежной дорожки.

Реализация данных проектов будет способствовать повышению эффективности наземной инфраструктуры аэропортов, улучшению реализации стандартов обслуживания и безопасности [6].

Важное значение в отрасли уделяется развитию цифровизации.

В текущем году запущен проект Egov Mobile, обеспечивающий оказание услуг по работе с цифровыми документами, который позволяет подтверждать на внутренних рейсах личные данные при отсутствии документа, удостоверяющего личность.

Данный проект в настоящее время запущен в аэропортах гг. Нур-Султан, Алматы, Актобе, Туркестан, Актау, Атырау, Шымкент, Тараз. Ожидается, что проект до конца года будет запущен во всех аэропортах РК. В качестве основной задачи для отрасли в ближайшие три года является успешное прохождение аудита ИКАО в 2023 году с повышением уровня соответствия стандартам безопасности полетов свыше 90% [8].

Комитету гражданской авиации необходимо усилить работу по восстановлению и открытию новых международных авиасообщений, модернизации инфраструктурных объектов в рамках осуществления Нацпроекта РК «Сильные регионы – драйвер развития страны» и внедрению новейших цифровых технологий. Также в рамках совершенствования государственно-правового механизма управления в сфере гражданской авиации РК следует рекомендовать согласовать законодательство РК в сфере гражданской авиации с практикой, рекомендуемой ИКАО, и с международными стандартами, а также проводить регулярный мониторинг данного соответствия.

В рамках проведенного анализа можно выделить следующие рекомендации по оптимизации законодательства РК в отношении государственного регулирования системы гражданской авиации:

1) согласно ст. 38 Чикагской конвенции необходимо актуализировать в национальном законодательстве Казахстана положения, которые дадут возможность правительству страны и ее ведомству в области авиации проводить мониторинг гармоничности национального законодательства страны в авиационной отрасли с международными стандартами и рекомендуемой практики ИКАО, а также создать условия для своевременного уведомления ИКАО об имеющихся разногласиях с международными стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО и их публикации в документации аэронавигационной информации;

2) разработать и внедрить НПА, позволяющие обеспечить регулярный контроль над выполнением государственными органами РК требований международных стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, содержащихся в приложениях к Чикагской конвенции, а также активировать и адаптировать изменения в национальном законодательстве нашей страны согласно поправкам, к международным стандартам и рекомендуемой практике ИКАО;

3) разработать и внедрить НПА, который обозначит статус инспекторов авиации от уполномоченных органов и предоставит им соответствующие права и обязанности при исполнении полномочий по контролю и надзору за обеспечением безопасных полетов;

4) разработать и внедрить правила организации мониторинга за реализацией национального законодательства в отрасли авиации, позволяющими анализировать недостатки в области безопасных полетов, разрабатывать и направлять предложения о необходимости принять меры, позволяющие устранить недостатков;

5) в соответствии со ст. 33 Чикагской конвенции необходимо согласовать национальное законодательство, которым регламентируется признание действующими свидетельства и удостоверения, выдаваемые иностранным государством пользователем;

6) необходимо внедрить систему регулярного надзора, что позволит обеспечить и поддерживать безопасность полетов;

7) принять правила, обеспечивающие соответствующий уровень безопасности;

8) для того, чтобы упростить формальности, указанные в Приложении 9 к Чикагской конвенции, необходимо принять соответствующие согласующие НПА.

Осуществление предложенных рекомендаций даст возможности нашей стране согласовать национальное законодательство Республики Казахстан согласно требованиям ИКАО, что позволит укрепить базу взаимной гармонизации государств-членов ЕАЭС.

Заключение

Таким образом, можно утверждать, что индустрия воздушного транспорта в Республике Казахстан продолжает развиваться и расти. Открываются новые направления, на рынке воздушных перевозок появляются новые игроки. Государственно-правовое регулирование – это достаточно деликатная в юридическом отношении сфера, ведущая роль в которой отводится знанию и правильному умению понимать и уместно применять законодательство, соблюдая при этом необходимый комплекс требований и ограничений, что не представляется возможным без знаний в области истории формирования и развития данных правил, без знаний в отношении структуры госрегуляторов. Основная причина низкой эффективности реализации государственной политики в отношении регулирования сферы гражданской авиации обусловлена спецификой принимаемых стратегических решений, которые способствует возникновению разобщенности и многочисленности органов государственной власти, участвующей в управлении авиационной отраслью с сохраняющейся при этом

нечеткостью рамок их полномочий и ответственности. Как любой глобальный кризис, пандемия Covid-19 стала катализатором системных проблем авиации, ввиду чего кризис не завершится по окончании пандемии, его последствия будут ощущаться еще, вероятно, даже после полного восстановления авиасообщений.

Литература:

1. Каримов Б.К., Муратов Т.Е. Анализ рынка пассажирских авиаперевозок в Казахстане // Современная наука: проблемы и перспективы развития. 2019. С. 61-66.
2. Информационное агентство «Azattyq-ruhy». Информация и аналитические материалы по экономическим, социальным и политическим вопросам в стране. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rus.azattyq-ruhy.kz/economics> (Дата обращения: 01.02.2022).
3. Закон Республики Казахстан «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации» от 15 июля 2010 года № 339-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2021 г.). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30789893 (Дата обращения: 01.02.2022).
4. Айтмагамбетов А.З., Еремин Д.И., Сатеров Н.М., Жаксыгулова Д.Г., Калиева Р.А. Повышение безопасности полетов воздушных судов малой авиации в Казахстане // Т-Comm: Телекоммуникации и транспорт. 2020. Том 14. №6. С. 33-38.
5. Казахстан получил награду в сфере авиационной безопасности inform.kz. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.inform.kz/ru/kazakhstan-poluchil-nagradu-v-sfere-aviacionnoy-bezopasnosti_a3569069 (Дата обращения: 11.01.2022).
6. Итоги 2021 года в отрасли гражданской авиации Казахстана. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.caakz.com/ru/itogi-2021-goda-v-otrasli-grazhdanskoj-aviaczii-kazahstana/> (Дата обращения: 11.01.2022).
7. Казахстан пройдет аудит ИКАО по авиационной безопасности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru.sputnik.kz/economy/20200124/12638654/kazakhstan-audit-icao-aviatsionnaya-bezopasnost.html> (Дата обращения: 11.01.2022).
8. Гражданская авиация Казахстана способна развиваться без помощи иностранцев – эксперт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kaztag.kz/ru/news/grazhdanskaya-aviatsiya-kazakhstana-sposobna-razvivatsya-bez-pomoshchi-inostrantsev-ekspert> (Дата обращения: 11.01.2022).

Literatura:

1. Karimov B.K., Muratov T.E. Analiz rynka passazhirskih aviaperevozok v Kazahstane // Sovremennaya nauka: problemy i perspektivy razvitiya. 2019. S. 61-66.
2. Informacionnoe agentstvo «Azattyq-ruhy». Informaciya i analiticheskie materialy po ekonomicheskim, social'nyim i politicheskim voprosam v strane. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://rus.azattyq-ruhy.kz/economics> (Data obrashcheniya: 01.02.2022).
3. Zakon Respubliki Kazahstan «Ob ispol'zovanii vozdušnogo prostranstva Respubliki Kazahstan i deyatel'nosti aviicii» ot 15 iyulya 2010 goda № 339-IV (s izmeneniyami i dopolneniyami po sostoyaniyu na 01.07.2021 g.). [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30789893 (Data obrashcheniya: 01.02.2022).
4. Ajtmagambetov A.Z., Eremin D.I., Saterov N.M., Zhaksyguлова D.G., Kalieva R.A. Povyshenie bezopasnosti poletov vozdushnyh sudov maloj aviicii v Kazahstane // T-Comm: Telekommunikacii i transport. 2020. Tom 14. №6. S. 33-38.
5. Kazakhstan poluchil nagradu v sfere aviacionnoj bezopasnosti inform.kz. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://www.inform.kz/ru/kazakhstan-poluchil-nagradu-v-sfere-aviacionnoy-bezopasnosti_a3569069 (Data obrashcheniya: 11.01.2022).
6. Itogi 2021 goda v otrasli grazhdanskoj aviicii Kazahstana. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://www.caakz.com/ru/itogi-2021-goda-v-otrasli-grazhdanskoj-aviaczii-kazahstana/> (Data obrashcheniya: 11.01.2022).
7. Kazakhstan projdet audit IKAO po aviacionnoj bezopasnosti. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://ru.sputnik.kz/economy/20200124/12638654/kazakhstan-audit-icao-aviatsionnaya-bezopasnost.html> (Data obrashcheniya: 11.01.2022).
8. Grazhdanskaya aviatsiya Kazahstana sposobna razvivat'sya bez pomoshchi inostrancev – ekspert. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://kaztag.kz/ru/news/grazhdanskaya-aviatsiya-kazakhstana-sposobna-razvivatsya-bez-pomoshchi-inostrantsev-ekspert> (Data obrashcheniya: 11.01.2022).