

ПРОБЛЕМЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ АВИАЦИИ ОБЩЕГО НАЗНАЧЕНИЯ В РОССИИ

Бирюкова П.А.¹

В статье рассматриваются проблемы и ограничения государственного регулирования в сфере малой авиации. Для их выявления взяты наиболее важные для АОН области государственного контроля. В ходе работы проанализированы нормативно-правовые акты в этих областях, оказавшие наиболее пагубное влияние на сектор малой авиации, – рассмотрены последствия принятия таких НПА, а также сочетаемость этих актов. Кроме того, была проведена серия экспертных интервью на предмет оценивания данных НПА. Рекрутинг экспертов проводился методом снежного кома.

Ключевые слова:

Государственное регулирование, авиация общего назначения, принятие решений, избыточное регулирование, ограниченная рациональность.

ВВЕДЕНИЕ

Воздушный кодекс РФ разграничивает авиацию на три вида – военную, гражданскую и экспериментальную. Авиация общего назначения в России (далее АОН или малая авиация) – это часть гражданской авиации, не используемая для коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ [7]. В 1992 г. реестр гражданской авиации насчитывал 1302 посадочные площадки, ни одна из которых не была частной [10]. Сегодня в России находятся около 240 частных действующих площадок и порядка 315 аэродромов гражданской авиации [6]. Для сравнения, в США существуют 14120 только

частных посадочных площадок, на которые приходится 630 тыс. частных пилотов (в России из 14200 гражданских пилотов лишь 4 тыс. – частные) [53].

Приведенные для России цифры касаются только официально зарегистрированных объектов и имеющих свидетельства пилотов. В связи с зарегулированностью сектора АОН многие летчики вынуждены вступать в «Первую партизанскую эскадрилью» – неофициальное сообщество авиаторов, летающих без регистрации на малых высотах [26]. Это происходит тогда, когда порог требований оказывается выше возможностей пилота.

¹ Бирюкова Полина Алексеевна – студентка факультета социальных наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: p.a.biryukova@gmail.com.

В целом, пилоты все больше говорят о пассивности государства по отношению к развитию АОН, но в последнее время их критика сместилась в сторону избыточного регулирования, постоянного административного и уголовного давления. Одними из последних ограничений, накладываемых на малую авиацию, являются приказы Министерства транспорта РФ об установлении запретных зон [40] и об установлении зон ограничения полетов [39] на период проведения Кубка конфедераций FIFA 2017. Данные приказы с 1 июня по 4 июля вводят в действие зону ограничения полетов для АОН и малой коммерческой авиации вокруг Москвы радиусом

110 километров (аналогичные зоны предполагаются также для Санкт-Петербурга, Казани и Сочи). АОПА-Россия [54] (Межрегиональная общественная организация пилотов и граждан-владельцев воздушных судов, входящая в состав международного совета АОРА) просила регуляторов «приостановить подписание и введение данного приказа в действие в том виде, в котором он существует в данный момент, и пересмотреть предложенные меры» [18], поскольку они избыточны, а также нанесут значительный ущерб отрасли (см. рис. № 1).

Рисунок 1. Ограничения на полеты в период проведения кубка конфедераций FIFA 2017 [25]



Таким образом, актуальность рассмотрения этой темы связана с тем, что сегодня регулирование сектора АОН в России становится все более избыточным и неэффективным для отрасли (при том, что, например, в США малая авиация приносит государству до 80% прибыли, получаемой от всей гражданской авиации страны [10]), но не изучен вопрос о природе этого явления. Существует очевидное противоречие: некоторые потенциально прибыльные для государства сферы (и АОН – одна из них) подвергаются неэффективному регулированию со стороны государства. Почему в отношении сектора

авиации общего назначения осуществляется такое нецелесообразное регулирование?

Чтобы содержательно ответить на этот вопрос, необходимо сфокусироваться на государственном регулировании сферы авиации общего назначения, а именно – выявить его проблемы и ограничения, то есть разного рода препятствия (характеристики, явления и т.д.), при возникновении которых система регулирования рассматриваемого сектора приостанавливает или меняет направление своего развития.

Предварительно имеются следующие предположения:

1. такие жесткие решения (НПА) могли быть приняты вследствие когнитивной ограниченности лица, принимающего решение (ЛПР, в данном случае – субъекты государственного регулирования);

2. решения могли приниматься непоследовательно, в виде небольших изменений и дополнений, вследствие чего НПА могут противоречить друг другу или накладывать избыточные требования, вследствие чего область оказывается зарегулированной;

3. решения могли приниматься несвоевременно или не по тем проблемам.

ТЕОРИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ РАМКИ И МЕТОДЫ

В качестве методологической рамки был выбран социологический институционализм [57]. Институты в такой рамке имеют широкое определение: «кроме формальных правил, процедур или норм, они включают системы символов, когнитивные сценарии (скрипты) и моральные шаблоны, которые предоставляют «смысловые рамки» для того, чтобы направлять человеческие действия» [58], выступая в качестве каркаса деятельности акторов [11]. Таким образом, социологический институционализм «существенно расширяет предметное поле, включая в сферу анализа когнитивные сценарии» [17].

Теоретическая рамка работы задана тремя теориями принятия государственных решений. Первая – теория ограниченной рациональности (или *bounded theory*) Герберта Саймона [67], главной предпосылкой которой является отсутствие полноты информации при принятии решений. Вторая – инкрементализм [61] (основоположник – Ч. Линдблом), который считает, что власти берут принятие государственных решений на себя, поскольку общество пассивно и не имеет единого понятия об общественном интересе. Последняя теория, задающая рамку данной работе, – модель мусорной корзины (или “*garbage can*” model), разработанная

Марчем и Олсеном совместно с Коэном [56], в которой в «мусорную корзину» складываются варианты решений, которые могут формироваться еще до четкой артикуляции самих проблем.

Для анализа государственного регулирования малой авиации были взяты наиболее важные для АОН области государственного контроля. Были проанализированы нормативно-правовые акты в этих областях, оказавшие наиболее пагубное влияние на сектор малой авиации, рассмотрены последствия принятия таких НПА, а также сочетаемость этих актов. Также была проведена серия экспертных интервью на предмет оценивания данных НПА. Рекрутинг экспертов проводился методом снежного кома.

ОГРАНИЧЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Поскольку для исследования были выбраны акторные теории принятия решений, оно проводится на микро-уровне: в нем не учитываются экзогенные факторы, структуры и влияние внешних институциональных сил. Также присутствуют некоторые ограничения в валидности полученной от экспертов информации. Эта проблема компенсирована путем усреднения ответов экспертов на вопросы из унифицированного гайда, а также упоминания мнений опрошенных экспертов во время интервьюирования.

СТЕПЕНЬ ИЗУЧЕННОСТИ ПРОБЛЕМЫ

Для данного исследования интерес представляют работы о причинах несостоятельности государственных политик и проблемах при принятии государственных решений.

Касательно принятия государственных решений, Pisani-Ferry J. и Sapir A. (2006 г.) [63] выделяли проблему нарушения логики между целями и средствами. В таком случае возможны два варианта интерпретации проблемы: во-первых, средства могут определять цель (а не наоборот), а во-вторых, средства могут не соответствовать цели. Об импульсивном регулировании (в частности –

об экстренном регулировании или emergency regulation) [69], особенно в отношении террористических сценариев, и регулировании с ориентацией на худший случай без учета вероятности его наступления (probability neglect) [68] писали Vermeule A. (2008 г.) и Sunstein C. R. (2002 г.). Еще одной причиной провальных политик является избыточное регулирование (excessive regulation), описанное Rasul A. (2017 г.) [66], когда по одной проблеме принимается несоизмерно много решений. Кроме того, Viswanathan P.K. (2011 г.) обрекал на несостоятельность политики, осуществляющиеся ради самих политик (policies for policies). Наконец, разработку или реализацию госполитики может приостановить такая проблема, к которой акторы длительное время не могут найти решение. Данное явление называется «бутылочным горлышком» (deadlock) [65].

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

ТЕОРИЯ ОГРАНИЧЕННОЙ РАЦИОНАЛЬНОСТИ

Во второй половине XX в. начала формироваться постнеклассическая парадигма, учитывающая в человеке не только рациональное и сознательное (как концепция «homo economicus»), но и бессознательное [46]. В науку пришло понимание того, что процесс рационализации сложен, а возможности ЛПР ограничены, поэтому они не способны оперативно и адекватно реагировать на все процессы, происходящие в действительности. В связи с этим изменением традиционные концепции поведения субъектов вынуждены были трансформироваться. Таким образом, постнеклассический подход не отрицает рациональность в действиях акторов, но устанавливает, что акторы обладают ей в ограниченной степени.

В качестве критики теории всеобщей рациональности была разработана теория ограниченной рациональности, автором которой стал Герберт Саймон [44]. В своей теории он «исходил из того, что

государственные организации постоянно сталкиваются с общественными вызовами, требующими серьезного осмысления» [9]. Для интерпретации административных решений он предлагал использовать когнитивный (или когнитивистский) подход, который был призван выяснить роль знаний в процессе принятия решений, поскольку акторы в этой теории ограничены, прежде всего, в своих когнитивных способностях, нежели в формальных возможностях [5].

По Саймону, основной актор, принимающий решение, – государственная организация, которая, несмотря на ее иерархическую организованность и конфликтность между ее структурными элементами, представляет собой некое целое со своими целями и принципами. Однако при достижении целей актор лимитирован в своих мыслительных возможностях, не всегда соответствующих уровню неопределенности проблемных ситуаций [5]. Эти лимиты автор теории объединяет в понятие ограниченной рациональности и трактует ее как «селекцию предпочтительных альтернатив поведения, исходящую из некоторой системы ценностей, при помощи которой можно оценить последствия поступков» [55]. Таким образом, решение предполагает не только конечный результат, но и селекцию среди возможных альтернатив.

Проблема субъекта (ЛПР) в теории Саймона состоит, с одной стороны, в том, что у него может быть недостаточно информации, а с другой – в том, что «ее может быть очень много сравнительно способностей ее обработки» [13]. Таким образом, существуют следующие предпосылки теории ограниченной рациональности [20]:

1. ЛПР оперируют не полной информацией о проблеме;
2. они не имеют сведений о ценностях и целях друг друга;
3. не в состоянии определить цели и долгосрочные последствия принятых решений.

Решение проблем Саймон видел, как приведение «комплексной проблемы к элементарному виду» [9]. Проблемы автор делил на два типа: хорошо структурированные и плохо структурированные. Если первые решаются рутинным способом, то вторые следует разбить на части. Само решение включает в себя [20]:

1. поиск основания необходимости принятия решения;
2. поиск альтернативных вариантов решения проблемы;
3. выбор наилучшей альтернативы;
4. реализацию альтернативы.

При этом автор концентрируется именно на понятии удовлетворительного, а не оптимального решения, то есть такого, который соответствует уровню притязаний актора. Если решение удастся легко найти, то уровень притязаний будет расти, а если сложно – падать [60]. Поиск альтернатив осуществляется по многим параметрам. Например, актер может притязать на определенный уровень прибыли, риска, затрат и т.д. Если хотя бы одна альтернатива удовлетворила все притязания, она воспринимается как финальное решение. Однако есть случаи, когда уровню притязаний не соответствует ни одна из альтернатив. В таком случае возможны следующие варианты поведения ЛПР [20]:

1. актер может продолжить поиск альтернатив, соответствующих его притязаниям;
2. он может пойти на понижение уровня своих притязаний;
3. в случае, если «рациональное адаптивное поведение» из первых двух пунктов не срабатывает, актер переходит к эмоциональному модусу поведения (например, апатичному или агрессивному), блокируя принятие решения или наоборот форсируя принятие первой попавшейся альтернативы.

Благодаря своей чувствительности к неполной рациональности акторов, теория

Саймона довольно популярна в изучении принятия государственных решений, как в целом, так и отдельных их частей.

ИНКРЕМЕНТАЛИЗМ

Теория ограниченной рациональности Саймона породила большие изменения в размышлениях о принятии управленческих решений. С течением времени мир стал меняться все быстрее, а эти динамичные изменения стали еще более непредсказуемыми. Поэтому акторы вынуждены действовать в условиях неопределенности – в ситуации, «когда отсутствует полностью или частично информация о возможных состояниях системы внешней среды, когда в системе происходят те или иные непредсказуемые события, причем невозможно определить вероятность наступления какого-либо события» [8].

Одним из откликов на теорию Саймона стал инкрементальный подход, основоположником которого выступил Ч. Линдблом. Первые идеи об инкрементализме были изложены в его статье «Наука кое-как довести дело до конца» [61], где автор рассматривает проблемы принятия административных решений в политических системах. Линдблом утверждал, что нормативный подход «предполагает наличие таких интеллектуальных способностей и интеллектуальных ресурсов, какими люди просто не обладают; такой подход вдвойне абсурден в отношении политических решений, когда, как обычно, время и деньги, которые могут быть выделены под конкретную политическую проблему, жестко ограничены» [45].

В свою очередь, инкрементализм представляет собой такую методологию принятия управленческих решений, при которой ЛПР ориентируются не на четко поставленные долгосрочные цели, а на проблемы, которые существуют «здесь и сейчас» и на примерные варианты их «снятия» путем небольших изменений (инкрементов). Это происходит по причине того, что в условиях неопределенности актер не может подвергнуть ситуацию полному анализу и вынужден

ориентироваться на различные эвристики. Рациональность принятия решений в таком случае проявляется в том, что актер пытается минимизировать потери, пошагово решая проблему.

С течением времени инкременталистская модель Линдблома дорабатывалась и претерпевала некоторые изменения. Тем не менее, можно выделить следующие общие положения:

1. определение политики осуществляется в ходе взаимных уступок акторов, не имеющих общего представления о том, что есть «общественный интерес»;

2. ЛПП действуют в условиях ограниченной рациональности;

3. вследствие ограниченности у акторов нарушена логика «цели-средства» [8];

4. в ходе принятия решений имеет место постоянная реконструкция деталей, а принимаемые решения фрагментарны: усилия по их принятию не согласованы и не координируются высшим руководством [8];

5. принимаемые решения не столько оптимальные, сколько те, которые приведут к наименьшему удалению от статуса-кво [14]: акторы считают, что так исправить ошибки будет проще.

В целом, инкрементальный подход к принятию управленческих решений имеет значительные достоинства. Во-первых, он хорошо применим в ситуации неопределенности, поскольку нацелен на решение только очевидных проблем («здесь и сейчас»). Во-вторых, с его помощью можно почти «безболезненно» производить радикальные изменения, потому что объект регулирования не будет сопротивляться мелким изменениям. В-третьих, инициатором решений может являться любой элемент организации, тем самым внутри организации развивается инициативность и ответственность на всех уровнях [12].

Однако следует указать и на недостатки инкрементализма. Во-первых, многие

исследователи указывают на несистемность подхода: «изменения локальны, не связаны друг с другом, друг друга не поддерживают, могут даже противоречить» [8]. Во-вторых, отмечается отсутствие перспективных целей и ориентация на изменения, исходя из существующих на данный момент проблем. В-третьих, для данного подхода характерен приоритет предпочтений групп интересов, что делает систему госрегулирования «однозначно деформированной, т.е. минимизирующей статусы политически неорганизованных и ресурсно необеспеченных групп» [8].

МОДЕЛЬ МУСОРНОЙ КОРЗИНЫ («GARBAGE CAN» MODEL)

Как уже указывалось, модель мусорной корзины [45] была разработана в 70-х гг. прошлого века Марчем и Олсеном в сотрудничестве с Коэном. Она также относится к концепциям в рамках ограниченной рациональности, рассматривая вопросы внимания и поведения акторов, не имеющих унифицированных интересов и намерений. Модель имеет такое название, потому что при разных стечениях обстоятельств проблемы и варианты решений отправляются на метафорический «склад», который авторы назвали «мусорной корзиной». Сам Марч говорит следующее: «Модель мусорной корзины показывает, что некоторые из альтернатив не определяются актерами заранее, но часто альтернативы возникают в ходе самого действия, а в своем поведении акторы руководствуются не столько логикой, сколько тем, как разворачивается ситуация во времени» [56]. Также ограниченность акторов задается условиями неопределенности, но в этой модели она рассмотрена скорее не в качестве «неизбежного зла», а в качестве естественной среды принятия управленческих решений [19].

Такая модель принятия решений действует в «организованных анархиях». Это организации (или отдельные ситуации принятия решений), которые выделяются тремя общими свойствами:

1. у них нет четких определений собственных предпочтений (problematic preferences);

2. нет согласованности относительно технологий (unclear technology);

3. кадровая текучесть акторов, принимающих решения, то есть постоянное формирование/расформирование комитетов и комиссий (fluid participation).

В целом, такие организации представляют собой «набор возможностей выбора, ищущих проблемы; проблемы, ищущие ситуации принятия решений, в которые они могут быть интегрированы; решения, ищущие проблемы, к которым они могут быть применены и ЛПР, ищущие работу» [2]. Из этого следует, что в принятии решений задействованы четыре независимых потока [56]:

1. Поток проблем (требующих внимания и касающихся акторов за пределами организации).

2. Поток решений (продуктов, представляющих собой «ответ, активно ищущий вопрос»).

3. Поток участников (приходящих и уходящих акторов).

4. Поток возможностей выбора (случаев, когда организация может перейти к поведению, подразумевающему принятие решения).

Последний поток рассматривается авторами как «мусорная корзина», в которую сбрасываются проблемы и решения, сгенерированные акторами, и «вытаскиваются», когда это становится необходимым. Таким образом, решение в данной модели – это «результат нескольких относительно независимых потоков в организации: проблем, решений, участников и возможностей выбора (choice opportunities)» [56].

Авторы выделяют несколько стилей решения проблем. Первый – разрешение (resolution): когда акторам в какой-либо

возможности выбора хватило энергии для принятия решения. Второй – пересмотр (oversight): когда для оптимизации процесса проблема от одной возможности выбора перемещается к другой. В таком случае энергетические и ресурсные затраты минимальны, а решение принимается быстро. Третий стиль – избегание (flight): когда проблема «открепляется» от возникшей возможности выбора и решение принимается «впустую», то есть небольшое количество энергии и ресурсов теряется на решение, не решающее проблему.

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

ОБУЧЕНИЕ И ПЕРЕПОДГОТОВКА ПИЛОТОВ, ПОЛУЧЕНИЕ СВИДЕТЕЛЬСТВА ЧАСТНОГО ПИЛОТА

В начале 1990-х гг. отсутствовало нормативно-правовое регулирование деятельности всей авиации общего назначения. Тогда функцию регулирования АОН взяла на себя Федерация любителей авиации [5] (ФЛА), основанная в 1988 г. пилотами-любителями, авиационными конструкторами, инженерами и летчиками-испытателями. Данное объединение собственными силами организовало деятельность АОН, обучая граждан пилотированию легких (вертолетов до 3100 кг и самолетов до 5700 кг) и сверхлегких (до 495 кг) воздушных судов, а также выдавая свидетельства пилотов-любителей (тогда еще не существовало категории «частный пилот»). Государством деятельность пилотов-любителей не регулировалась.

В 1997 г. был принят Воздушный Кодекс РФ (ВК РФ), в котором АОН определялась как «гражданская авиация, используемая на безвозмездной основе» [51]. Двумя годами позже существовавшей на тот момент Федеральной авиационной службой был принят ФАП 23 [7], который устанавливал требования к сертификации авиационных учебных центров (АУЦ). Но примерно до 2005 г. частные авиационные учебные центры не открывались и не

сертифицировались, а программы обучения не утверждались.

Интерес со стороны государства к деятельности АОН появился в 2004 г., когда парк воздушных судов этого сектора авиации составил около 1200 единиц, а количество пилотов-любителей достигло 3500 [41]. В этом же году указом Президента №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [47] было учреждено Федеральное агентство воздушного транспорта (также известное как ФАВТ или Росавиация), подчиненное Министерству транспорта РФ. С этого момента ФАВТ и Минтранс являются одними из главных акторов, принимающих решения о регулировании авиации (в том числе и АОН).

Регулятор (Росавиация) пришел к выводу, что АОН, благодаря ее растущему парку воздушных судов (ВС) и количеству пилотов, является полноценным сектором, имеющим возможность осуществлять налоговые отчисления в государственный бюджет. С этого момента началось активное вмешательство Регулятора в деятельность малой авиации, спровоцировавшее конфронтацию с ФЛА, поскольку последняя получала значительный доход с членских взносов в Федерацию, а также взимала плату за выдачу пилотских свидетельств. Стали вводить запреты на полеты ВС с регистрацией ФЛА и приостанавливать действие свидетельств пилотов-любителей и иных документов, выданных также ФЛА. Тогда же начался процесс по выдаче Росавиацией первых свидетельств пилотов-любителей и открытию первых частных АУЦ.

С 2004-2006 гг. подготовка пилотов-любителей в основном осуществлялась в частных авиационных учебных центрах и регулировалась принятым в 1999 г. ФАП 23. Подготовку и обучение на частного пилота легких и сверхлегких ВС можно было пройти в 20-25 АУЦах, открывшихся по всей стране (самые известные – в Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Самаре, Новосибирске, Твери, Иркутске и Кургане). Следует отметить, что

подготовка пилотов в частных заведениях – это общемировая практика, а обучение в государственных училищах является исключением и используется скорее для специализированных видов авиации. Программы подготовки на частных пилотов каждый АУЦ разрабатывал самостоятельно и согласовывал с ФАВТ. Параллельно пилотов обучали частные инструкторы в соответствии со ст. 54 п. 3 ВК РФ, также имеющие утвержденные Регулатором программы.

В это же время ни одно государственное учебное заведение не осуществляло подготовку частных пилотов и не имело утвержденных программ. Все ресурсы государственных АУЦев были направлены на подготовку пилотов для коммерческих авиакомпаний (то есть на последующее получение выпускниками commercial pilot license или CPL). Но малое количество государственных АУЦев не могло обеспечить потребность в подготовке достаточного числа коммерческих пилотов, поэтому Росавиацией была разрешена реализация программ CPL, разработанных частными центрами (одним из первых эту программу начал реализовывать ЧЛУГА [48], но действие его сертификата на данный момент приостановлено).

С 2011-2012 гг. Регулятор принял решение, что на основе Федеральных законов № 99 [52] («О лицензировании отдельных видов деятельности») и № 273 («Об образовании в Российской Федерации») авиационные учебные центры, помимо сертификации Росавиацией [49], должны проходить процедуру лицензирования Министерством образования РФ, поскольку они оказывают образовательную услугу. Таким образом, были созданы дублирующие друг друга требования для АУЦ: пакет документов, как для получения сертификата, так и для получения лицензии практически аналогичен; данные документы предоставляют организациям одинаковые права, а также обязывают их два раза нести финансовые затраты. Один из экспертов отметил, что при получении данных документов также создается «вакуум» (deadlock на

уровне уличной бюрократии): бюрократия Росавиации отказывается выдавать сертификат, пока АУЦ не имеет лицензии Министерства образования, и наоборот, пока АУЦ не имеет сертификата Росавиации, Министерство образования отказывается выдавать лицензию.

После катастрофы Boeing-737 в Казани в 2013 г. и расследования [50] Межгосударственного Авиационного Комитета, в ходе которого выяснилось, что летный экипаж ВС имел нарушения в документации (ложные отметки о полете, свидетельства с неподтвержденной подлинностью и т.д.), Росавиацией начались меры по приостановке деятельности частных АУЦев и отзыве пилотских свидетельств. В частности, было принято Постановление Правительства № 809, в соответствии с которым у многих пилотов были аннулированы их свидетельства (в их числе оказались 14 пилотов АОН). Эксперты считают, что данное постановление нелегитимно, поскольку, с одной стороны, Росавиация не обладает полномочиями аннулирования свидетельств, а с другой – Росавиация сама выдавала данные свидетельства и их аннулированием «признает свою некомпетентность». При этом следует отметить, что процедура аннулирования была осуществлена таким образом, что пилоты узнавали о решении Регулятора постфактум, пропуская сроки обжалования в суде. Массовые аннулирования продолжились и в 2017 г. – сегодня Регулятор ссылается на тот факт, что многие пилоты при переходе на ВС нового типа не прошли переподготовку на него. Важно отметить, что данная норма отражена в ФАП 148 [7], действие которого было приостановлено в 2012 г.

Также после данной катастрофы Росавиацией было принято решение об отзыве сертификатов у многих частных АУЦев на основе несоответствия ФАП 23. В это же время разрабатывался Приказ Министерства транспорта № 289 [4] о новых требованиях к авиационным учебным центрам, призванный заменить старые требования согласно

ФАП 23. В соответствии с этим приказом, АУЦам выдаются бессрочные сертификаты, но на сегодняшний день только один частный АУЦ, осуществляющий подготовку на частного пилота, имеет сертификат нового образца – ДОСААФ в Самаре [33]. Всего в России три действующих частных АУЦа, осуществляющих такую подготовку – ДОСААФ в Самаре, «Авиатор» в Казани и «Небосвод-Авиа» в Орловке (у последних срок действия сертификатов закончился в 2017 г.). Один из экспертов, являющийся представителем такого учебного центра, выразил неуверенность в том, что он сможет получить сертификат нового образца, поскольку видит тенденцию регулирования деятельности частных АУЦев. Эксперты утверждают, что ФАП 23 – действительно устаревший документ, но пришедший ему на замену Приказ № 289 сложен для выполнения и требует больших материальных вложений, в то время как ФАП 23 был более понятным.

Эксперты не устанавливают прямую связь между катастрофой Boeing-737 и действиями Росавиации, но рассматривают ее как повод такого поведения Регулятора. Истинной причиной, по мнению экспертов, является конкуренция между частными и государственными заведениями (в частности, экспертами были упомянуты Университет Гражданской Авиации в Санкт-Петербурге и Ульяновский Институт Гражданской Авиации; также часто в этом ряду упоминали школу авиакомпании «Аэрофлот»). Частные АУЦы за счет рыночной конкуренции готовят пилотов эффективнее и дешевле, чем государственные. С этим же явлением они связывают и ситуацию с утверждением программ обучения, разработанных частными АУЦами. Сегодня у Регулятора фактически невозможно утвердить программу обучения – разработчикам систематически отказывают, отправляя программы на доработку. В таких же обстоятельствах находятся и частные инструкторы, которые на сегодняшний момент прекратили обучение: Росавиация отказывает в утверждении их программ на основе п. 43 Постановления Правительства

№ 289, в котором указано, что пилот-инструктор может осуществлять летную, а не теоретическую подготовку. Таким образом, данный пункт противоречит ст. 54 п. 3 ВК РФ [38].

Что касается выдачи пилотских свидетельств, то вопрос доступности их получения обусловлен, во-первых, доступностью обучения. Как уже упоминалось ранее, сейчас пройти подготовку на частного пилота возможно только в трех местах в России, что явно не удовлетворяет спрос на услугу как количественно, так и территориально. Во-вторых, в 2013 и 2014 гг. Минтрансом России и Правительством РФ были изданы приказ № 298 [27] и Постановление №670 [7] - регламент проведения проверки соответствия соискателей пилотских свидетельств требованиям ФАП и регламент выдачи пилотских свидетельств. В данных регламентах содержатся одинаковые перечни документов при проверке или выдаче свидетельств, которые пилот должен подать в любое межрегиональное территориальное управление воздушного транспорта (МТУ). Недостаток приказа № 298 заключается в том, что пилот, уже получивший свидетельство на основании аналогичного перечня документов согласно Постановлению № 670, при проверке должен снова подавать в МТУ такой же перечень документов, а также сведения о новых квалификациях, если таковые имеются, что является избыточным требованием. Эксперты отмечают, что при аналогичных закрытых перечнях требуемых документов разные МТУ требуют разные пакеты документов, не предусмотренные регламентом. Проведенный анализ данных актов показал, что причиной может являться формулировка о предоставлении копии «документа (документов), подтверждающего опыт кандидата на получение свидетельства, в случае, когда федеральными авиационными правилами установлены требования к опыту обладателя вида свидетельства, заявляемого к получению», не являющаяся исчерпывающей.

Таким образом, регулирование вопросов касательно деятельности частных АУЦев и выдачи пилотских свидетельств напоминает инкременталистскую модель принятия государственных решений. Акторы (Росавиация и Минтранс), не имеющие представления об общественном интересе (интересах любителей АОН), в 2004 г. начали решать текущую проблему перевода регулирования АОН под государственный контроль, деконструируя ее на более мелкие составляющие: сертификация АУЦев, лицензирование АУЦев, разработку и утверждение программ обучения, проверку соискателей пилотских свидетельств и последующую их выдачу. В итоге фрагментарные по своей сути решения в отдельных случаях были одинаковы (например, сертификация и лицензирование) или противоречили друг другу (например, как Приказ № 289 и ВК РФ), а также неправильно транслированы на уровень бюрократии (МТУ) из-за неоднозначных формулировок (Приказ Минтранса № 298 и Постановление Правительства № 670). При этом теоретический анализ у акторов играл минимальную роль, вследствие чего их решения «провалились» в стратегическом плане. Как результат – фактическое замедление развития сектора АОН, его неконкурентоспособность на мировом рынке, а также минимальная возможность легитимной подготовки частных пилотов.

РЕГИСТРАЦИЯ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ

С 1990-х гг. регистрацию частных ВС и процедуру подтверждения летной годности проводила ФЛА. В 2003 г. Министерство транспорта выпустило ФАП 118 [38] и ФАП 132 [28], взяв на себя функцию допуска воздушных судов к эксплуатации (выдачу свидетельства летной годности). Воздушные суда делятся на два типа – экземпляры воздушного судна, имеющие сертификат типа и выпускающиеся серийно, и единичные экземпляры воздушного судна (ЕЭВС), не имеющие сертификата типа.

Как упоминалось ранее, ФАП 118 был выпущен в 2003 г. и на настоящий момент действует в первой редакции. Проблема присутствует в первом же пункте, где ЕЭВС дается следующее определение: «экземпляр воздушного судна авиации общего назначения, не имеющий и не имевший сертификата типа, не производимый ранее и в настоящее время серийно, изготовленный в количестве 1-3 экземпляров». Уличная бюрократия (МТУ) при определении вида экземпляра по-разному трактует данное определение (юридическая проблема союзов «и» и «или»). Одни МТУ считают, что ЕЭВС должен удовлетворять всем условиям, указанным в определении, а другие – хотя бы одному из них. Вторая проблема данного НПА состоит в том, что оно устанавливает определенные ограничения на суда, подлежащие регистрации как ЕЭВС. Так, первым приложением НПА для ЕЭВС ограничивается максимальная взлетная масса, максимальное количество посадочных мест, а также норма перегрузки. Эксперты отмечают, что данные нормы ФАП не позволяют легально поддерживать летную годность ряда тяжелых ВС, имеющих историческую и культурную ценность (Ли-2, Ил-14, Ми-4 и т.п.), а также ограничивают пользователей АОН, поскольку есть запрос на большую взлетную массу и большее количество посадочных мест. Кроме того, это ограничивает пилотажные и акробатические ВС. П. 8 Правил предусматривает возможность регистрации судов, которые выходят за рамки установленных ограничений, в качестве ЕЭВС, но решение об этом принимает Росавиация. По мнению экспертов, такой сценарий регистрации в большинстве случаев способствует появлению коррупционной составляющей.

Выдачу свидетельства летной годности (СЛГ) предваряют услуги по получению свидетельств о регистрации и праве собственности, разрешения на бортовую радиостанцию и регистрации аварийного радиомаяка. Последние две осуществляются доступно – в региональных МТУ. Получение свидетельств о регистрации и праве собственности

возможно только при условии личного присутствия или присутствия нотариально доверенного лица в Москве в Росавиации. Пилоты утверждают, что данная территориальная недоступность услуг противоречит ст. 19 п. 2 Конституции РФ [31], в котором государство гарантирует равенство прав и свобод человека вне зависимости от места жительства. Кроме того, в части регистрации сверхлегких ВС (СВС, до 495 кг) Минтранс был создан «правовой вакуум», присутствовавший на протяжении трех лет: в 2007 г. был издан Приказ №85 [32] о порядке регистрации всех ВС за исключением сверхлегких, и только в 2011 г. Приказ №287 [15] определил порядок регистрации СВС. Таким образом, владельцы СВС фактически были на три года исключены из правового поля.

Что касается СЛГ, его выдают судам, удовлетворяющим требованиям ФАП 118 или ФАП 132, региональные МТУ на основании Административного регламента [34]. Основная проблема, на которую указывают все эксперты, – это привлечение сторонних центров сертификации при предоставлении данной государственной услуги. Следует отметить, что в соответствии с ч. 2 п. 29 Регламента Росавиацией и МТУ действительно может осуществляться привлечение центров сертификации и научных организаций, но согласно п. 44 Регламента «взимание платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, законодательством Российской Федерации не предусмотрено». Плата за получение СЛГ в соответствии со ст. 333.33 Налогового Кодекса РФ [35] на 2017 г. составляет 650 руб. Однако, по оценкам экспертов, за процедуру получения СЛГ заявитель в действительности платит от 50 до 150 и выше тыс. руб., внося не предусмотренные Законом платежи за услуги частных сертификационных центров, выезды комиссий и экспертов, в которые входят расходы на билеты, а также командировочные. Избежать обращения к таким организациям практически невозможно, поскольку Росавиация сама зачастую не имеет ресурсов для

проведения соответствующих проверок. Стоимость процедур, связанных с получением СЛГ, по данным экспертов, увеличивает себестоимость летного часа при среднем ежегодном налете в 100 часов, примерно на четверть.

Таким образом, регулирование вопроса о регистрации воздушных судов сходно с моделью «мусорной корзины». Акторы (Росавиация и Минтранс), оперирующие лимитированными данными, принимают решения несвоевременно, чаще используя модель пересмотра (oversight), когда существующая проблема переносится в другую возможность выбора, тем самым создавая новые проблемы для отрасли. Примерами служат принятие Регламента только в 2013 г. или трехлетний «правовой вакуум» между Приказами № 85 и № 287. Кроме того, обращая внимание на неактуальность ФАП 118, можно говорить и о модели избегания (flight), когда проблема принятия новых редакций данного НПА, предлагаемых авиаторами, открепляется от возможности выбора, и создается долгосрочная ситуация непринятия решения (deadlock).

РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА

До 2010 г. использование воздушного пространства (ИВП) было разрешительным: все воздушное пространство считалось контролируемым, заявки на полеты необходимо было подавать за сутки до вылета по каналам электронной связи или через представителя в зональном центре Единой системы организации воздушного движения. В 2010 г. Правительство РФ приняло Постановление № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации» [36] (ФП ИВП), которое, по мнению экспертов, было «прорывным» документом. В соответствии с п. 10 Постановления воздушное пространство (ВП) разделено на три класса. Класс А (Альфа) – выше 8100 м, класс С (Чарли) – от 0 до 8100 м и класс G (Гольф) – все воздушное пространство, которое не является классами А и С. Это

неконтролируемый класс ВП, в котором осуществляются как приборные, так и визуальные полеты.

В предыдущих редакциях п. 124 ФП ИВП устанавливал, что «пользователи воздушного пространства, осуществляющие полеты в воздушном пространстве класса G, уведомляют соответствующие органы обслуживания воздушного движения (управления полетами) о своей деятельности в целях получения полетно-информационного обслуживания и аварийного оповещения». Эта норма трактовалась пользователями ВП класса G таким образом, что, если они не имеют цели получения полетно-информационного обслуживания и аварийного оповещения, то подача уведомления необязательна. Такую же позицию, по словам экспертов, выражал и Регулятор при разъяснениях данной нормы. Однако были случаи, когда из-за неподачи уведомления заводились судебные дела органами ОрВД (уличной бюрократией), в ходе которых Регулятор и суды трактовали исполнение данной нормы как обязательное. Таким образом, совместились top-down и bottom-up подходы, когда Регулятор вкладывает в норму значение А, уличная бюрократия придает ей значение В, а в ходе судебных разбирательств Регулятор и суды встают на сторону уличной бюрократии и соответственно значения В. Следует отметить, что обязательная подача уведомления противоречит самой сути неконтролируемого класса G, в котором пилоты вправе передвигаться свободно и без радиосвязи.

В апреле 2017 г. было принято Постановление Правительства № 182 [21], разработанное рабочей группой Минтранса, образованной его распоряжением [29] в 2014 г. Оно вносило в п. 124 Федеральных правил ИВП изменения, согласно которым подача уведомления (плана полета) при полете в классе G является обязательной. Эксперты отмечают, что запрет на использование воздушного пространства класса G без подачи по какой-либо причине уведомления или плана полета может привести к сдерживанию

развития АОН, а также приводит к снижению безопасности полетов. АОПА-Россия отмечает, что данное постановление также не решит проблему террористической угрозы, поскольку «во всех случаях, в которых воздушные суда гражданской авиации становились целями актов незаконного вмешательства, а также использовались в террористических целях, на соответствующий полёт был подан план полёта» [24]. Кроме того, большая часть территории России не обеспечена достаточным уровнем сигнала для двусторонней радиосвязи с органами обслуживания воздушного движения, а также сотовой связью, что фактически приводит к запрету полетов на территориях с такими условиями. Наконец, для пилотов СВС массой меньше 115 кг, которые в соответствии с ВК РФ не обязаны иметь государственную регистрацию, СЛГ, а также свидетельства членов экипажа и средства для двусторонней радиосвязи, данная поправка в ФП ИВП приводит к их фактическому исключению из правового поля.

Таким образом, регулирование использования воздушного пространства представляет собой инкрементальную модель регулирования. Регулятор, не имея представления об общественных интересах (практичности данных норм для пилотов, интересов пилотов СВС легче 115 кг), принимал много мелких решений (НПА), которые постепенно привели к установлению контроля полетов в классе G. При этом анализ данного вопроса играл минимальную роль, поскольку актер не смог учесть последствия принятия данного решения. Так, из правового поля вышли пилоты СВС легче 115 кг., неконтролируемый класс G изменил свою суть и, благодаря многочисленным НПА и крайней поправке 2017 г., стал контролируемым. Кроме того, сама процедура исполнения норм этой поправки во многих случаях далека от совершенства. Наконец, у актора присутствует проблема «цели и средства»: средства (разработанные рабочей группой Минтранса поправки) не соответствовали цели, то есть обеспечению антитеррористической

защищенности в использовании воздушного пространства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ наиболее значимых областей контроля для АОН и проведенная серия экспертных интервью свидетельствуют, что регулирование данного сектора производится неэффективно, поскольку в процессе принятия решений имеются определенные проблемы и ограничения, присущие основным теориям принятия управленческих решений. Так, анализ показал следующие результаты:

1) для регулирования вопросов обучения частных пилотов и последующей выдачи свидетельств частных пилотов характерен **инкременталистский** тип принятия решений;

2) для регулирования процесса регистрации летного судна и свидетельства летной годности свойственна **модель «мусорной корзины»**;

3) принятие решений в области использования воздушного пространства осуществляется **инкрементально**.

Таким образом, наибольшее подтверждение нашла вторая гипотеза исследования: доминирующей у акторов моделью принятия государственных решений при регулировании сектора АОН является инкрементализм.

Также в ходе работы были выявлены следующие проблемы и ограничения:

1) акторы когнитивно ограничены и не обладают всей полнотой информации об общественных интересах;

2) в основном у ЛПР нарушена логика «цели и средства» – одно не соответствует другому;

3) акторы не в состоянии мыслить в долгосрочной перспективе – они решают проблемы «здесь и сейчас» таким образом, что решения оказываются неудачными в стратегическом плане;

4) решения принимаются, как правило, фрагментарно и, как следствие, либо создают ситуацию избыточного регулирования, либо противоречат друг другу;

5) неверно транслируются изданные Регулятором нормы для исполнения уличной бюрократии, благодаря чему усугубляется ситуация с избыточностью регулирования.

В целом, отмечается недостаток исследований авиации как объекта государственного регулирования, что отрицательно сказывается на интересе Регулятора к проблемам авиационного сектора, особенно малой авиации. Данное исследование имеет своей целью обратить внимание на важность последствий принятия некорректных решений в вопросах регулирования АОН, а также помочь эксплуатантам и пилотам АОН в построении аргументированного диалога с Регулятором.

Настоящая работа является шагом на пути изучения авиации в целом в качестве объекта госполитики. Представляется интересным возможное в последующем времени детальное изучение акторного состава регулирующих данную отрасль органов, лоббистская деятельность в авиационной сфере государственной политики, а также коррупционные сценарии, ввиду текущего несовершенства нормативно-правовой базы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ассоциация экспериментальной авиации [Электронный ресурс] URL: <http://www.reaa.ru> (дата обращения: 08.06.2017).
2. Барчан Н. Н. Анализ неклассических представлений об управленческом решении // *Cloud of science*. 2013. № 1. С. 33-36.
3. Без права на полеты // *Российская Газета* [Электронный ресурс] URL: <https://rg.ru/2017/03/16/reg-sibfo/pochemu-v-sibiri-rastet-chislo-vozдушnyh-partizan.html> (дата обращения: 20.04.2017).

4. Боинг 737-500 VQ-BBN 17.11.2013 // МАК [Электронный ресурс] URL: <http://mak-iac.org/rassledovaniya/17-noyabrya-boing-737-500-vq-bbn> (дата обращения: 12.05.2017).
5. Васильева В.М. Государственная политика и управление. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2017 (на правах рукописи).
6. Виразж. И кромка неба за бортом. Авиаторы многого не просят. Главное – не мешать // *Вечерняя Москва* [Электронный ресурс] URL: <http://vm.ru/news/2015/09/09/virazh-i-kromka-neba-za-bortom-aviatori-mnogogo-ne-prosyat-glavnoe-ne-meshat-296872.html> (дата обращения: 20.04.2017).
7. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*.
8. Горбунова А.Ю. Применение инкрементализма в менеджменте как ответ на усиливающуюся неопределенность внешней и внутренней среды организации // *Известия АлтГУ*. 2006. № 2 С. 24-29.
9. Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений (I) // *Полис: Политические исследования*. 2003. № 1. С. 159-170.
10. Доклад "Аэродромы России" на МАТФ-2012 // *Livejournal* [Электронный ресурс] URL: <http://vulkan-avia.livejournal.com/64347.html> (дата обращения: 20.04.2017).
11. Зазнаев О.И. Вторая молодость «долгожителя»: концепт «политический институт» в современной науке // *Проблемы политической науки*. Казань: Центр инновационных технологий, 2005. С. 12.
12. Исаев Д.В. Современные модели стратегического управления // *Финансовая газета*. 2008. № 32. С. 14-15.

13. Каледина, Е.В. Ограниченная рациональность Г.А. Саймона // Scienceforum [Электронный ресурс] URL: <https://www.scienceforum.ru/2016/pdf/28835.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).
14. Климова И.И. Концепция инкрементализма и его эволюция // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2011. № 4. С. 63-72.
15. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 Собрание законодательства Российской Федерации.
16. Кузьмин С.С. Инкрементальное управление в условиях неопределенности внешней среды // XXXIII Международная научно-практическая конференция для студентов, аспирантов и молодых ученых. СПб.: Центр экономических исследований, 2015. С. 73-76.
17. Макашева Н. А. 2015.04. 001. Хедлунд С. невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала/Пер. с англ.-М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.-424 с // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 2: Экономика. Реферативный журнал. 2015. № 4. С. 7-12.
18. Малую авиацию отправляют за 110 километр. // АОПА Russia [Электронный ресурс] URL: <https://aopa.ru/index.php?id=130> (дата обращения: 26.04.2017).
19. Марч Д. Интервью с Джеймсом Марчем: «Хороший исследователь будет стремиться создать нечто стоящее независимо от того, приведёт ли это к каким-то последствиям» // Экономическая социология. 2012. Т. 13. № 5.
20. Моисеев, М. Поведенческая экономика: теория ограниченной рациональности Герберта Саймона // Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс] URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/112315/1/moiseev2013.pdf> (дата обращения: 01.05.2017).
21. Налоговый кодекс Российской Федерации часть 2 от 19.07.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации.
22. О внесении изменений в приказ Минтранса России от 09.03.2016 N 47 "Об установлении зон ограничения полетов" // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=62607> (дата обращения: 26.04.2017).
23. О внесении изменений в приказ Минтранса России от 09.03.2016 N 48 "Об установлении запретных зон" // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=62609> (дата обращения: 26.04.2017).
24. Об изменениях в Федеральные правила использования воздушного пространства // АОПА [Электронный ресурс] URL: <https://aopa.ru/index.php?id=124> (дата обращения: 03.06.2017).
25. Ограничения на полеты в период проведения кубка конфедераций FIFA 2017 // Facebook [Электронный ресурс] URL: <https://www.facebook.com/aoparussia/photos/a.236494536420087.52714.235968449806029/1293964484006415/?type=3&theater> (дата обращения: 27.04.2017).
26. Партизаны малой авиации // Частный Корреспондент [Электронный ресурс] URL: http://www.chaskor.ru/article/partizany_mal_oj_aviatsii_8661 (дата обращения: 20.04.2017).
27. Перечень Российских авиационных учебных центров, осуществляющих обучение специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала (в т.ч. исключенных из реестра) // ФАВТ [Электронный ресурс] URL: <http://favt.ru/deyatelnost-letnaya-ekspluatatsiya-aviacionnie-ushebnie-centry/?id=2394> (дата обращения: 01.06.2017).

28. Постановление Правительства РФ "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" от 06.08.2013 № 670 // Российская газета. с изм. и допол. в ред. от 09.02.2017
29. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации" от 11.03.2010 № 138 // Российская газета. 2010. № 745 (12).
30. Постановление Правительства РФ "О внесении изменений в Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации" от 14.02.2017 № 182 // Собрание законодательства Российской Федерации.
31. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Положение о порядке допуска к эксплуатации единичных экземпляров воздушных судов авиации общего назначения" от 17.04.2003 № 118 // Собрание законодательства Российской Федерации.
32. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации" от 16.05.2003 № 132 // Собрание законодательства Российской Федерации.
33. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования к членам летных экипажей для переподготовки на другие (новые) типы воздушных судов гражданской авиации" от 11.12.2006 № 148 // Собрание законодательства Российской Федерации.
34. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Правил государственной регистрации гражданских воздушных судов Российской Федерации" от 02.07.2007 № 85 // Собрание законодательства Российской Федерации.
35. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Порядка государственной регистрации сверхлегких гражданских воздушных судов авиации общего назначения" от 18.11.2011 № 287 // Собрание законодательства Российской Федерации.
36. Приказ Министерства транспорта РФ "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по организации и проведению инспекций гражданских воздушных судов с целью оценки их летной годности и выдачи соответствующих документов" от 07.05.2013 № 175 // Собрание законодательства Российской Федерации.
37. Приказ Министерства транспорта РФ "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" от 22.10.2014 № 298 // Собрание законодательства Российской Федерации.
38. Приказ Министерства транспорта РФ «Об утверждении Федеральных

авиационных правил «Требования к образовательным организациям и организациям, осуществляющим обучение специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие образовательных организаций и организаций, осуществляющих обучение специалистов соответствующего уровня согласно перечням специалистов авиационного персонала, требованиям федеральных авиационных правил» от 29.09.2015 № 289 // Собрание законодательства Российской Федерации.

39. Приказ Министерства транспорта РФ "О внесении изменений в приложение к приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 9 марта 2016 г. N 47 "Об установлении зон ограничения полетов" от 28.04.2017 № 171 // Собрание законодательства Российской Федерации.

40. Приказ Министерства транспорта РФ "О внесении изменений в приложение к приказу Министерства транспорта Российской Федерации от 9 марта 2016 г. N 48 "Об установлении запретных зон" от 28.04.2017 № 173 // Собрание законодательства Российской Федерации.

41. Приказ Федеральной авиационной службы России "О введении в действие Федеральных авиационных правил "Сертификация авиационных учебных центров" от 29.01.1999 № 23 // Собрание законодательства Российской Федерации.

42. Распоряжение Министерства транспорта Российской Федерации "Об образовании межведомственной рабочей группы по подготовке согласованных предложений по организации и осуществлению контроля за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации и контроля за использованием воздушного пространства на малых и предельно малых высотах в целях недопущения террористических актов с использованием воздушных судов, а также по внесению

изменений в действующее законодательство Российской Федерации" от 03.09.2014 № НЗ-121-Р // Собрание законодательства Российской Федерации.

43. Росавиация выступает за введение многомиллионных штрафов за умышленное нарушение порядка использования воздушного пространства // ФАВТ URL: <http://favt.ru/novosti-novosti/?id=1269> (дата обращения: 05.06.2017).

44. Саймон Г.А. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. №3. С. 16-38.

45. Соловьев А.И. Принятие государственных решений. 2 изд. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2006. 343 с.

46. Тарасевич В. Постнеклассический вызов фундаментальной экономической науке // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 85-91.

47. Тезисы отчётного доклада Президента ФЛА России В.В. Заболотского // Московское областное региональное отделение Федерации Любителей Авиации России [Электронный ресурс] URL: http://www.crown-airforce.narod.ru/aviaprom/fla/fla2008/vvz_conf2008.html (дата обращения: 07.05.2017).

48. Указ Президента Российской Федерации "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства Российской Федерации.

49. Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 № 99 // Собрание законодательства Российской Федерации.

50. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" от 29.12.2012 № 273 // Собрание законодательства Российской Федерации.

51. Федерация любителей авиации России // ФЛА России [Электронный ресурс] URL: <http://flarf.ru> (дата обращения: 07.05.2017).

52. ЧелАвиа [Электронный ресурс] URL: <http://www.chel-avia.ru> (дата обращения: 07.05.2017).
53. Airports and Landing Areas // АОРА URL: <https://www.aopa.org/about/general-aviation-statistics/airports-and-landing-areas> (дата обращения: 20.04.2017).
54. АОРА Russia URL: <http://aopa.ru> (дата обращения: 26.04.2017).
55. Barnard C. and Simon H.A. Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization. New York: Free Press, 1947.
56. Cohen M.D., March J.G. and Olsen J.P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1972. Pp. 1-25.
57. DiMaggio Paul J., and Walter W. Powell. The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Economics Meets Sociology in Strategic Management*. Emerald Group Publishing Limited, 2000. Pp. 143-166.
58. Hall P.A. and Taylor R.C. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 1996. 44(5). Pp. 936-957.
59. Jepperson R.L. The development and application of sociological neoinstitutionalism. *New directions in contemporary sociological theory*, 2002. Pp. 229-266.
60. Jones B.D., Boushey G., Workman S. Behavioral Rationality and the Policy Process: Toward a New Model of Organizational Information Processing // *Handbook of Public Policy* ed. by G. Peters and J. Pierre. London: SAGE, 2006. Pp. 51-57.
61. Lindblom C.E. The science of "muddling through". *Public Administration Concepts and Cases*, 2000. Pp. 225-236.
62. Meyer J.W. Reflections on institutional theories of organizations. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 2008. Pp. 790-811.
63. Pisani-Ferry J. and Sapir A. Last Exit to Lisbon. *Bruegel Policy Brief 2006/02*. March 2006.
64. Powell Walter W. and Paul J. DiMaggio, eds. *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press, 2012.
65. Quirk Paul J., Bruce Nesmith. *Explaining Deadlock: Domestic Policymaking Under the Bush Presidency*. *New Perspectives on American Politics*. Washington, DC: CQ Press. Pp. 191-211.
66. Rasul A. Excessive Regulation Through Bureaucratic Bullying: Evaluating Broadcast Regulation in South Asia. In *Digital Transformation in Journalism and News Media*. Springer International Publishing, 2017. Pp. 151-168.
67. Simon H.A. *Administrative Behavior*. Free Press, 1997. 384 p.
68. Sunstein C.R. Probability neglect: Emotions, worst cases, and law. *The Yale Law Journal*, 2002. 112(1). Pp. 61-107.
69. Vermeule A. Emergency Lawmaking after 9/11 and 7/7. *The University of Chicago Law Review*. 2008. 75(3). Pp. 1155-1190.

PROBLEMS AND LIMITATIONS OF GOVERNMENT REGULATION BY THE EXAMPLE OF THE GENERAL AVIATION IN RUSSIA

Biryukova Polina - student of the Faculty of Social Sciences of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: p.a.biryukova@gmail.com.

The article addresses the problems and limitations of government regulation of light aviation. To identify them, author focuses on the most important areas of government control for this sphere. In the course of the work, there were analyzed some legal and regulatory acts that had the most detrimental impact on the light aviation, considered the consequences of their adoption and also the compatibility of these acts. In addition, this work includes a series of expert interviews to evaluate these legal acts (recruiting was carried out by 'snowball' method).

Key words:

Government regulation, light aviation, decision-makers, excessive regulation, bounded rationality.