



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РФ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УНИТАРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ  
АВИАЦИОННЫХ СИСТЕМ»

Россия, 125319, Москва, ул. Викторенко, 7  
Тел.: (499) 157-70-47  
Факс: (499) 943-86-05

Дата 29.03.2019 г. Исх. № 3300/1704

Председателю Правления ассоциации  
по содействию авиационному развитию  
КИМУ А.А.

Технологическая платформа  
«Авиационная мобильность  
и авиационные технологии  
Факс: +7 (495) 980-04-24  
E-mail: [info@aviatp.ru](mailto:info@aviatp.ru)

На исх. ТП-АК-5 от 14.03.2019

Уважаемый Алексей Анатольевич!

В соответствии с Вашим запросом высылаю замечания и предложения ФГУП «ГосНИИАС» по проекту Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года.

Приложение

Замечания и предложения ФГУП «ГосНИИАС» на 15 листах.

С уважением,

Генеральный директор

С.Ю.Желтов

Сливицкий, тел.499-157-92-78  
26.03.2019

«УТВЕРЖДАЮ»

Генеральный директор ГНЦ РФ  
ФГУП «ГосНИИАС»



С.Ю. Желтов

**Замечания и предложения ФГУП «ГосНИИАС»  
по проекту Основ государственной политики Российской Федерации  
в области авиационной деятельности на период до 2030 года**

Представленный ФГБУ «НИЦ «Институт имени Н.Е. Жуковского» (исх. № ШВ-2/349 от 13.03.2019 г.) для подготовки замечаний и предложений проект Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года (далее – Основы-2030), призван заменить действующие в настоящее время Основы государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 1 апреля 2012 года (далее – Основы-2020).

Проведенный ФГУП «ГосНИИАС» комплексный анализ проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года показал следующее.

1. Согласно титулу анализируемого документа – проекта Основ-2030 – следует, что его предполагается утвердить указом Президента Российской Федерации, что определяет необходимость формирования комплекта документов, в том числе пояснительную записку, содержащую *краткое изложение существа проекта, необходимые обоснования, справочные и аналитические материалы* (требование, установленное пунктом 2 Приложения «Порядок подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации» к распоряжению Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 года N 85-рп «Об утверждении Порядка подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации (с изменениями на 12 января 2010 года)»).

Проект Основ-2030 не сопровождается анализом действующих в настоящее время Основы-2020. Подобный анализ позволил бы выделить и

указать на актуальные и устаревшие дефиниции Основ-2020, вычленив и обосновать дефицит государственного регулирования авиационной деятельности в части государственных интересов, целей, принципов, основных направлений и приоритетов государственной политики в области авиационной деятельности, а также основных мер государственного регулирования в данной области.

Отсутствие пояснительной записки, содержащей концепцию Основ-2030, например, не позволяет также оценить необходимость подготовки и принятия во исполнение Основ-2030 – указа Президента Российской Федерации по правовому статусу – постановлений и/или распоряжений Правительства Российской Федерации, соблюдая требования Указа Президента РФ от 02.05.1996 N 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации» и, соответственно, оценить правомерность отсутствия проектов соответствующих правительственных актов, приложенных к проекту указа Президента Российской Федерации, утверждающего Основы-2030.

Таким образом нарушен порядок подготовки проектов указов Президента Российской Федерации, установленный распоряжением Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 года N 85-рп «Об утверждении Порядка подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации (с изменениями на 12 января 2010 года)» и Указом Президента Российской Федерации от 02.05.1996 N 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации».

2. Структура разделов проекта Основ-2030 отличается от структуры разделов Основ-2020, см. таблицу 1.

Таблица 1.

| Структура разделов проекта Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года                      | Структура разделов Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 1 апреля 2012 года   |
|---|--|
| I. Общие положения<br>II. <i>Национальные интересы</i><br>III. Цели и основные принципы государственной политики<br>IV. Факторы, влияющие на достижение целей | I. Общие положения<br>II. <i>Государственные интересы</i> Российской Федерации в области авиационной деятельности<br>III. Главные цели, основные принципы и приоритетные направления государственной |

|  |   |
|--|---|
| V. Основные направления и задачи государственной политики в области авиационной деятельности | политики Российской Федерации в области авиационной деятельности                    |
| VI. Основные меры государственной политики в области авиационной деятельности                | IV. Основные меры государственного регулирования в области авиационной деятельности |
| VII. Заключительные положения  | V. Заключительные положения   |

Отличия наблюдаются как в количестве разделов проекта Основ-2030 (семь разделов) и Основ-2020 (пять разделов), так и в содержании, и в используемой терминологии. Необходимость подобных новаций никак не обоснована.

3. В Основах-2020 использован термин «государственные интересы», а в проекте Основ-2030 – термин «национальные интересы». Общественные науки, включая теория государства и права и политология, данные термины трактуют несинонимично и неоднозначно.

Существует две альтернативы. Либо отказаться от термина «национальные интересы» используя в проекте Основ-2030 термин «государственные интересы», либо всё-таки использовать термин «национальные интересы». Но тогда придётся привести в соответствие с этим термином название проекта Основ-2030, так как любая политика призвана реализовывать интересы: Основы национальной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года.

В этом случае Основы-2030 по аналогии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» фундаментом документа должны быть понятия «национальные интересы» и «национальная безопасность». Однако подпункт в) пункта 3 статьи 11 ФЗ «О стратегическом планировании» относит к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, только «основы государственной политики». Никаких «основ национальной политики» ФЗ «О стратегическом планировании» не предусматривает.

В Основах-2020 использован термин «меры государственного регулирования», а в проекте Основ-2030 – термин «меры государственной политики», см. таблицу 1. Данные термины синонимами не являются.

Таким образом можно констатировать отсутствие формальной преемственности проекта Основ-2030 по отношению к Основам-2020 как в части структуры разделов, так в части используемой терминологии. Выявленные понятийные разночтения необходимо обосновать.

4. Согласно юридической технике проект Основ-2030 должен иметь сквозную последовательную нумерацию пунктов дефиниций, что в представленном тексте проекта Основ-2030.

5. Проект Основ-2030 в первом пункте раздела «I. Общие положения» содержит утверждение о том, что «Основы являются разрабатываемым на федеральном уровне *межотраслевым* документом стратегического планирования Российской Федерации». Однако таких документов как «межотраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации» не существует.

Подпункт в) пункта 3 статьи 11 ФЗ «О стратегическом планировании» относит к «документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне», – без какого-либо отраслевого подразделения – «основы государственной политики». Что же касается «межотраслевых документов», то к таким документам пункт 5 статьи 19 ФЗ «О стратегическом планировании» относит *«межотраслевые стратегии»*. Разница между основами государственной политики и межотраслевой стратегией очевидна.

Приведенное в проекте Основ-2030 утверждение: «Основы являются разрабатываемым на федеральном уровне *межотраслевым* документом стратегического планирования Российской Федерации» неправомерно.

6. Проект Основ-2030 в пункте 2 раздела «I. Общие положения» содержит перечень «терминов и определений, использованных в целях реализации положений настоящих Основ» (глоссарий). Следует отметить, что часть определений приводимых терминов не соответствует определениям, приводимым в действующих федеральных законах, а часть их просто дублирует, см. таблицу 2.

Таблица 2.

| Термины и определения, используемые в Проекте Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года   | Термины и определения, используемые в действующих федеральных законах   | Соответствие определения, даваемого проектом Основ-2030 действующим федеральным законам   |
|---|---|---|
| <b>Авиация</b> – совокупность атмосферных летательных аппаратов, знаний об их создании и применении, а также органов государственного управления, организаций и их персонала, которые создают и используют атмосферные летательные аппараты и | <b>Авиация</b> – государственная авиация (государственная военная авиация и государственная авиация специального назначения), гражданская авиация, экспериментальная авиация, авиационная промышленность, инфраструктура воздушного | Определение изменено. Частичное смысловое совпадение. Сделана попытка отождествить с авиацией, в том числе «знаний» человека с данной |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>обеспечивающие их эксплуатацию средства</p>  | <p>транспорта, единая система организации воздушного движения и авиационная техника</p> <p>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)</p>  | <p>области.<br/>Необходимость изменений не обоснована.</p>  |
| <p><b>Авиационная деятельность</b> – взаимосвязанные и взаимозависимые виды деятельности по разработке авиационной науки опережающего научно-технического задела, по разработке и производству авиационной техники и по применению авиационной техники в государственной, гражданской и экспериментальной авиации</p> | <p><b>Авиационная деятельность</b> – организационная, производственная, научная и иная деятельность физических и юридических лиц, направленная на поддержку и развитие авиации, удовлетворение нужд экономики и населения в воздушных перевозках, авиационных работах и услугах, в том числе на создание и использование аэродромной сети и аэропортов, и решение других задач</p> <p>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)</p> | <p>Определение изменено. Частичное смысловое совпадение. Упор всей авиационной деятельности сделан на создание научно-технического задела.<br/>Необходимость изменений не обоснована.</p> |
| <p><b>Авиационная промышленность</b> – отрасль промышленности, осуществляющая научные исследования, разработки, производство, испытания, ремонт и утилизацию атмосферных летательных аппаратов, их оборудования и агрегатов, авиационных двигателей, а также авиационного вооружения</p>                              | <p><b>Авиационная промышленность</b> – отрасль промышленности, в которой осуществляются разработка, производство, испытания, ремонт и утилизация авиационной техники</p> <p>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)</p>   | <p>Определение изменено. Частичное смысловое совпадение.<br/>Проведена декомпозиция понятия «авиационная техника».<br/>Необходимость изменений не обоснована.</p>                         |
| <p><b>Авиационная инфраструктура</b> – аэродромы, аэропорты, объекты единой системы организации воздушного движения, центры и пункты управления полетами летательных аппаратов, пункты приема, хранения и обработки информации в области авиационной деятельности, объекты хранения авиационной техники, центры и</p> | <p><b>Инфраструктура воздушного транспорта</b> – аэродромы, аэропорты, объекты единой системы организации воздушного движения, центры и пункты управления полетами летательных аппаратов, пункты приема, хранения и обработки информации в области авиационной деятельности, объекты хранения авиационной техники, центры и</p>  | <p>Формулировка термина в проекте Основ-2030 изменена. Сами определения идентичны</p>   |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>оборудование для подготовки летного состава, другие используемые при осуществлении авиационной деятельности сооружения и техника</p>   | <p>оборудование для подготовки летного состава, другие используемые при осуществлении авиационной деятельности сооружения и техника</p> <p>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)</p>   |  |
| <p><b>Авиационная техника</b> – атмосферные летательные аппараты, их оборудование и агрегаты, авиационные двигатели, авиационное вооружение, а также наземные средства обеспечения эксплуатации воздушных летательных аппаратов, включая средства управления воздушным движением, навигации, посадки и связи, а также тренажеры и средства наземного обслуживания летательных аппаратов</p> | <p><b>Авиационная техника</b> – летательные аппараты, их бортовое оборудование и агрегаты, двигатели, авиационное вооружение, авиационные средства спасания, тренажеры, наземные средства управления воздушным движением, навигации, посадки и связи, а также средства наземного обслуживания летательных аппаратов</p> <p>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)</p> | <p>Определение изменено. Частичное смысловое совпадение. Проведена конкретизация понятия «летательный аппарат» по высоте его полёта с отграничением от заатмосферных летательных аппаратов. Необходимость изменений не обоснована.</p> |
| <p><b>Государственная авиация</b> – авиация, используемая в целях осуществления функций государства и обеспечения решения задач обороны Российской Федерации и безопасности. Включает государственную военную авиацию и государственную авиацию специального назначения</p>   | <p><b>Государственная авиация</b> – авиация, используемая в целях осуществления функций государства и обеспечения решения задач обороны Российской Федерации и безопасности. Включает государственную военную авиацию и государственную авиацию специального назначения</p> <p>(Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ)</p>  | <p>Дублирование определения ВК РФ</p>  |
| <p><b>Государственная военная авиация</b> – государственная авиация, используемая для решения задач в области обороны Российской Федерации Вооруженными Силами Российской Федерации, привлекаемыми в этих целях другими войсками, воинскими</p>   | <p><b>Государственная военная авиация</b> – государственная авиация, используемая для решения задач в области обороны Российской Федерации Вооруженными Силами Российской Федерации, привлекаемыми в этих целях другими войсками, воинскими</p>   | <p>Дублирование определения ВК РФ</p>  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| формированиями и органами  | формированиями и органами<br><br>(Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ)  |   |
| <b>Государственная авиация специального назначения</b> – государственная авиация, используемая для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос» задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, а также в областях таможенного дела, космической деятельности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности | <b>Государственная авиация специального назначения</b> – государственная авиация, используемая для решения возложенных на федеральные органы исполнительной власти и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос» задач в области обеспечения безопасности Российской Федерации, сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, а также в областях таможенного дела, космической деятельности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах и пожарной безопасности<br><br>(Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ) | Дублирование определения ВК РФ  |
| <b>Гражданская авиация</b> – авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и отраслей экономики в воздушных перевозках и авиационных работах  | <b>Гражданская авиация</b> – авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики<br><br>(Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ)  | Дублирование определения ВК РФ (с учетом пункта 3 статьи 21 ВК РФ)  |
| <b>Летательные аппараты</b> - техническое средство для полётов в атмосфере Земли или в космическом пространстве и используемое как средство для применения по назначению какой-либо целевой нагрузки.  | <b>Летательные аппараты</b> – самолеты, вертолеты, авиационные, авиационно-космические ракеты, аэростаты, дирижабли, планеры, автожиры, дельтапланы и другие летательные аппараты.  | Определение изменено. Частичное смысловое совпадение. Изменен принцип определения некоего аппарата в качестве |

|  |  |   |
|--|--|---|
| Различают атмосферные и космические летательные аппараты   | Летательные аппараты могут быть военными, специальными, гражданскими и экспериментальными<br><br>(Федеральный закон от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»)  | летательного аппарата. Проведена конкретизация понятия «летательный аппарат» по высоте его полёта. Необходимость изменений не обоснована. |
| <b>Экспериментальная авиация</b> – авиация, используемая для проведения летных испытаний авиационной и другой техники в ходе научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ | <b>Экспериментальная авиация</b> – авиация, используемая для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, а также испытаний авиационной и другой техники<br><br>(Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. N 60-ФЗ) | Перемена мест слов в определении  |

Приведенные формулировки глоссария проекта Основ-2030, которые планируется ввести указом Президента Российской Федерации, либо дублируют уже существующие на законодательном уровне определения, либо необоснованно конкретизируют их. Следует напомнить, что федеральные законы обладают высшей юридической силой по сравнению с подзаконными актами, к коим относится и рассматриваемый проект Основ-2030. Высшая юридическая сила закона означает, что подзаконные акты не могут ему противоречить, а в случае правовой коллизии применяются правила федерального закона.

7. Для терминов глоссария проекта Основ-2030, не имеющих законодательного закрепления, требуются уточнения, например,

1) Вводимое понятие «опережающий научно-технический задел», не сопровождается введением понятия самого «научно-технического задела» с привязкой к авиационной деятельности (авиастроению).

Для справки: Минпромторгом России ранее было отработано с участием Минобороны России обобщенное понятие, без привязки к авиационной деятельности: «Научно-технологический задел – это совокупность имеющихся в наличии новых результатов интеллектуальной деятельности в сфере науки и техники, критических и прорывных технологий, освоение и реализация которых в промышленном производстве ведет к повышению эффективности функционирования отраслей промышленности и освоению в производстве новых технических систем (изделий)». Данное определение необходимо учесть.

2) Не введено понятие «авиастроение – высокотехнологический сектор промышленного и оборонно-промышленного комплексов, реализующий (выполняющий) свои функции в интересах авиации и авиационной деятельности». Однако, по тексту Основ-2030 многократно используется понятие «авиастроение».

3) Не введено понятие «продукция авиастроения».

4) Проект Основ-2030 содержит формулировку (раздел V пункт 2): «Основными задачами государственной политики по направлению непрерывного воспроизводства авиационной наукой опережающего непрерывно обновляемого научно-технического задела как необходимого условия обеспечения конкурентоспособности и устойчивого развития авиастроения в Российской Федерации», в которой применено понятие «конкурентоспособность авиастроения». Однако глоссарий проекта Основ-2030 вводит не это понятие, а понятие «конкурентоспособность российской авиационной промышленности» и понятие «конкурентоспособность российской авиатранспортной системы», которые не используются.

5) Не введено понятие «уровень инновационного развития авиастроения или/и авиационной промышленности или/и авиационных организаций (предприятий)».

6) Не введено понятие «авиационная наука».

7) Проект Основ-2030 оперирует понятиями «уровень готовности технологии» и «шкала уровней готовности технологии». Однако сама шкала уровней готовности технологии не приводится. Нет упоминания о других моделях оценки – шкалах – уровнях готовности производства, интеграции технологий, системной интеграции и т.п.

8) Приведенное понятие «авиационный комплекс (военного назначения)» с привязкой к количественным показателям состава требует дополнительного обоснования.

8. Проект Основ-2030 (пункт 4 раздела I. Общие положения) содержит следующую формулировку: «Государственная политика в области авиационной деятельности – это совокупность скоординированных и направленных на регулирование и развитие авиационной деятельности действий политического, правового, технологического, экономического, социального и информационного характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации совместно с государственными корпорациями, акционерными обществами с государственным участием, государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями».

Это формулировка смешивает объект управления – авиационную деятельность, субъект управления – органы государственной власти Российской

Федерации и субъект авиационной деятельности – государственные корпорации, акционерные общества, государственные учреждения.

9. В пункте 3 раздела 1 проекта Основ-2030 дано узкое понимание сферы авиационной деятельности, в том числе определяется: «авиационная деятельность ведется в трех основных областях: в области разработки авиационной наукой и в смежных областях опережающего научно-технического задела, в области разработки и производства авиационной техники, и в области применения авиационной техники в государственной, гражданской и экспериментальной авиации».

Такая узкая трактовка не соответствует содержанию задач обеспечения национальной безопасности в области авиационной деятельности, которые наряду с вышеуказанными включают также вопросы состояния и развития парка авиационной техники государственной, гражданской и экспериментальной авиации, развития наземной инфраструктуры аэропортов и аэродромов, систем управления безопасностью полетов, подготовки кадров.

10. В проекте Основ-2030 (пункт 5 раздела I. Общие положения) указывается, что «в основе государственной политики лежит система *принципов и национальных интересов* в области авиационной деятельности, определяющих цели, задачи, приоритетные направления и меры государственной политики».

С данной формулировкой в целом можно согласиться, но, следует отметить, что под принципами (а точнее «основными принципами») государственной политики в проекте Основ-2030 понимаются общеюридические нормы к авиационной деятельности не относящиеся: законность, ответственность, планомерность, объективность, реалистичность и рациональность, инновационность, системность, сбалансированность и комплексность инструментов государственной политики.

Необходимо, либо сформулировать актуальные принципы государственной политики в области авиационной деятельности, либо отказаться от данной формулировки.

Справочно следует привести формулировку принципов из пункта 11 Основ-2020:

«Государственная политика Российской Федерации в области авиационной деятельности основывается на следующих основных принципах:

а) соблюдение государственных интересов Российской Федерации с учетом требований законодательства Российской Федерации и принятых Российской Федерацией международных обязательств в области авиационной деятельности;

б) применение эффективных методов планирования и реализации мер государственного регулирования авиационной деятельности;

в) динамичное и сбалансированное инновационное развитие научно-технического, производственно-технологического и кадрового потенциалов, обеспечивающих авиационную деятельность, на основе передовых достижений науки, техники, информационных и управленческих технологий;

г) взаимовыгодное партнерство российских авиационных организаций, участвующих в международных проектах по созданию авиационной техники и предоставлению авиационных услуг;

д) совершенствование системы государственного регулирования и контроля безопасности полетов государственной, гражданской и экспериментальной авиации в целях существенного сокращения количества авиационных происшествий.».

11. В проекте Основ-2030 (пункт 5 раздела I. Общие положения) указывается, что «правовой базой настоящих Основ является Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные правовые акты Российской Федерации, а также принятые Российской Федерацией международные обязательства в области авиационной деятельности». Отсутствует упоминание федеральных конституционных законов. Однако в правовом поле Российской Федерации существует Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации», где определена важная роль Правительства Российской Федерации в подобной деятельности.

12. Вопреки соответствующему положению Основ-2020 и ФЗ «О стратегическом планировании» (статья 11 пункт 2) проект Основ-2030 не содержит упоминания о том, что «координацию разработки и общее руководство реализацией настоящих Основ осуществляет Президент Российской Федерации».

13. Проект Основ-2030 (раздел II. Национальные интересы) содержит не принятую в политологии формулировку национальных интересов. Это всего лишь «совокупность интересов государственных институтов и гражданского общества». Здесь почему-то нет упоминания ни государства как интересанта, ни его граждан. Зато есть упоминание об интересах отдельных государственных институтов, имеющих, вообще-то, самые разные, в том числе прямо противоположные интересы и интересы гражданского общества – сферы самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся некоммерчески направленных ассоциаций и организаций, ограждённых от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти, а также других внешних факторов.

14. В проекте Основ-2030 (пункт 1 раздел II. Национальные интересы) указывается, что «национальные интересы ... состоят в следующем:

эффективное участие государственной авиации в сдерживании и предотвращении военных конфликтов, в вооруженной защите Российской Федерации и ее союзников *в соответствии с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации*». Данная формулировка почему-то не содержит перечисление таких наиглавнейших для защиты территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации правовые акты как: Конституция Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

15. Подпункт в) пункта 1 раздела «III. Цели и основные принципы государственной политики» проекта Основ-2030 относит к целям государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности в долгосрочной перспективе способность обеспечить «масштабное продвижение *отечественных авиационных технологий*, продукции и услуг на мировой рынок». К продукции и услугам замечаний нет, а вот что касается «отечественных авиационных технологий», то тут возникают сомнения об абсолютной целесообразности. Целью государственной политики объявляется трансфер технологий. Но насколько целесообразно с учетом национальной безопасности Российской Федерации способствовать росту конкурентных преимуществ иностранных государств в области авиационной деятельности?

16. Редакция пунктов раздела «IV. Факторы, влияющие на достижение целей» проекта Основ-2030 выглядит излишне детализированной. Формулировки пунктов содержат отсылки к конкретным документам Правительства Российской Федерации. Представляется целесообразным дать более общие формулировки, вернувшись к редакции Основ-2020:

«5. Государственные интересы Российской Федерации в области авиационной деятельности определяются:

а) возрастающим значением авиации для решения оборонных, военно-политических и социально-экономических задач, развития науки, техники и технологий;

б) ростом потребностей в воздушных перевозках пассажиров и грузов, особенно в отдаленных районах Севера, Дальнего Востока и Сибири с недостаточно развитой транспортной инфраструктурой, на долю которых приходится около половины территории страны;

в) ведущей ролью авиационной промышленности, как одной из наиболее наукоемких и технологически сложных отраслей, в решении задач модернизации экономики и перевода ее на инновационный путь развития.

6. Государственные интересы Российской Федерации в области авиационной деятельности формируются с учетом:

а) роста влияния авиации на соотношение сил в мире, на сохранение стратегической стабильности, на ход и результат войн и вооруженных конфликтов;

б) участия в мировых интеграционных процессах, развития международного разделения труда, а также обострения конкурентной борьбы между странами, авиастроительными и авиатранспортными компаниями на мировых рынках авиационной техники и авиационных услуг;

в) необходимости предотвращения угроз террористического характера в отношении воздушных судов и объектов авиационной инфраструктуры;

г) повышения требований к качеству авиационной техники и предоставлению авиационных услуг;

д) развития авиационной науки и инновационных технологий, а также возможного их применения в других отраслях промышленности;

е) необходимости поддержания суверенитета страны за счет дальнейшего развития военного и гражданского секторов авиационной промышленности.».

17. Проект Основ-2030 основными направлениями государственной политики в области авиационной деятельности объявляет:

«развитие авиационной науки и технологий ...

развитие авиационной промышленности ...

развитие в Российской Федерации государственной (военной и специальной), гражданской и экспериментальной авиации».

Однако, перечисленные направления не исчерпывают весь комплекс актуальных направлений и должны быть дополнены следующими составляющими авиационного потенциала (см. пункт 8 Основ-2020): «авиационная инфраструктура и техника; единая система организации воздушного движения, федеральная система разведки и контроля воздушного пространства и другие информационные системы, обеспечивающие авиационную деятельность; образовательные учреждения и организации, осуществляющие подготовку специалистов в области авиации; профессионально подготовленные кадры.», а также другими направлениями авиационной деятельности – организационная деятельность, нормативно-правовое обеспечение, социально-экономическая деятельность, внешнеэкономическая деятельность и международное сотрудничество.

18. Перечисленные в подпунктах пункта 2 раздела «V. Основные направления государственной политики в области авиационной деятельности» проекта Основ-2030 формулировки конкретных мероприятий по решению обозначенных в данном разделе задач целесообразно исключить из-за чрезвычайной конкретности. Они могут войти (после обсуждения) в комплексный план мероприятий по реализации Основ-2030.

**19.** Анализ показал, что большинство пунктов раздела «VI. Основные меры государственной политики в области авиационной деятельности» проекта Основ-2030 представляют собой меры финансового характера. Эти меры однозначно затратные. Что же касается мер административного, законодательного, нормативно-правового регуляторного воздействия, то они прописаны недостаточно четко.

В совокупности с разделы «V. Основные направления государственной политики в области авиационной деятельности» и «VI. Основные меры государственной политики в области авиационной деятельности» проекта Основ-2030 выглядят как финансовый план или бюджетная заявка на финансирование. Однако такая формализация проекта Основ-2030 в корне отличается от идеологии основ государственной политики.

Основы государственной политики призваны выполнять в авиационной деятельности координирующую функцию. Они взаимоувязывают в единую систему основные субъекты авиационной деятельности, имеющие противоречивые интересы, цели и задачи функционирования, а также методы их достижения. Основы государственной политики представляют собой основу для системной координации различных составляющих авиационной деятельности и развития авиационного потенциала страны, основу для конструктивного взаимодействия органов исполнительной власти и субъектов авиационной деятельности в интересах обеспечения национальной безопасности, обороноспособности, социально-экономического развития страны и международного сотрудничества.

**20.** Представленный проект Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2030 года не учитывает, а в отдельных аспектах противоречит:

- Федеральному закону от 8 января 1998 года № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»;
- Федеральному закону от 28.06.2014 г. N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Указу Президента РФ от 02.05.1996 N 638 «О порядке подготовки проектов указов, распоряжений Президента Российской Федерации, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений Правительства Российской Федерации»;
- распоряжению Президента Российской Федерации от 5 февраля 1993 года N 85-рп «Об утверждении Порядка подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Российской Федерации (с изменениями на 12 января 2010 года)»,

и должен быть переработан с учётом высказанных замечаний.

## Заключение

В целом с учетом сделанных замечаний считаем целесообразным провести доработку представленного проекта Основ-2030 на идеологическом базисе действующих Основ государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 года, утвержденных Президентом Российской Федерации 1 апреля 2012 года, с его актуализацией для современных условий осуществления авиационной деятельности и прогнозируемых угроз национальной безопасности.

Директор по направлению



А.М. Жеребин

Заместитель начальника подразделения



В.А. Попов

Начальник сектора



А.Б. Сливицкий