

# Проблемы реорганизации воздушного транспорта

**В.А. КОЛЯСНИКОВ**, канд. техн. наук, зам. главного государственного инспектора Госавианадзора, советник государственной гражданской службы РФ 1 класса, почетный работник транспорта России

**Очередная реорганизация системы управления воздушным транспортом России не решит комплекса стоящих перед нею задач без учета последних достижений науки об управлении и опыта мировой практики.**

Завершилась реорганизация исполнительных органов власти Российской Федерации в соответствии с Указом президента от 9 марта 2004 года №314.

Создано новое Министерство транспорта, в состав центрального аппарата которого входит Департамент по вопросам гражданской авиации и картографии, начали функционировать находящиеся в ведении министерства Федеральная служба по надзору в сфере транспорта и Федеральное агентство воздушного транспорта. Изменились функции управляющей системы транспортно-комплексного комплекса, однако параллельно действуют ранее установленные. Причиной такой двойственности является инерция системы управления.

Реорганизация системы управления транспортным комплексом необходима. В соответствии с задачами, стоящими перед различными видами транспорта, появляются новые функции, изменяются или отмирают старые, и в целях оптимизации производится реконструкция всей системы управления. Научно доказано, что реорганизации систем управления с соответствующим устранением и перераспределением полномочий, прав и ответственности необходимы и должны проводиться постоянно. В то же время кардинально изменять систему управления без соответствующей преемственности не имеет смысла, так как в этом случае адаптация систем к новым правилам потребует больших временных затрат.

За последние 15 лет реорганизация органов государственного регулирования воздушного транспорта проводится у нас уже в седьмой раз. Неподготовленность иерархической системы управления к ликвидационным процедурам последней реорганизации (2004–2005 гг.) негативно сказалась на функционировании всей отрасли. Сейчас назревает новая реорганизация — образована Федеральная аэронавигационная служба, которой дол-

жен быть передан ряд функций от вновь образованных структур и которая не находится в ведении Минтранса.

Чтобы понять, что же на самом деле сделано, что в будущем выиграет государство от изменения системы управления воздушным транспортом, необходимо обратиться к научным исследованиям в области управления.

В настоящее время, хотя и с трудом, функции государственного регулирования в области воздушного транспорта распределены между новыми структурами. Иными словами, государственная власть поделена.

В теории управления «власть» и «использование власти» являются ключевыми понятиями. Власть в каждом случае управления объектом выступает как возможность оказания влияния на подчиненных, будь то один человек, группа сотрудников, отрасль в целом или государство. В любом случае поведение руководителя или стиль его руководства диктуется восприятием власти, которую он имеет.

В этой связи возникает вопрос: как впишутся в управляющую систему государства вновь созданные органы управления федерального уровня? Достаточно ли полномочий у новых управленческих систем, чтобы осуществлять государственное регулирование воздушного транспорта России в условиях децентрализованной экономической системы?

Государственное регулирование деятельности гражданской авиации в соответствии с федеральным законом от 08.01.1998 №10-ФЗ может осуществляться только системой экономического и правового регулирования. Нормативно-правовое регулирование в сфере гражданской авиации осуществляет Минтранс России, экономическое — Агентство воздушного транспорта РФ.

Таким образом, «власть», согласно федеральному закону, получили только Минтранс России и Федеральное аген-

тство воздушного транспорта (далее ФАВТ).

Закон не предусматривает государственного регулирования авиационной деятельности на основе контроля и надзора. Следовательно, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (далее ФСНСТ) не имеет права осуществлять государственное регулирование деятельности в сфере транспорта. Но в то же время «Основными политики РФ в области авиационной деятельности на период до 2010 года» (Пр. 241 от 03.02.2001) предусмотрено, что одним из приоритетных направлений авиационной деятельности является повышение эффективности функционирования воздушного транспорта, в том числе путем совершенствования государственного регулирования в сфере сертификации и лицензирования. Сертификация предусматривает функции по контролю и надзору, которые в соответствии с указанным подзаконным актом являются важным государственным инструментом наблюдения за исполнением юридическими и физическими лицами законодательства РФ. Следовательно, функции ФСНСТ также являются частью «власти», переданной государством федеральному органу исполнительной власти.

Итак, управляющую систему отрасли реорганизовали, власть поделили. Насколько это оправданно с точки зрения науки?

При реорганизационных процедурах управляющей системы, в зависимости от конечных целей, руководитель может использовать должностную или личную власть. Выбор формы воздействия на реорганизуемый субъект зависит от многих факторов, но главным из них является цель, преследуемая группой лиц, непосредственно иницирующих этот процесс.

Личная власть — это авторитет руководителя любого коллектива (от главы семейства до главы государства). Должностная власть — это власть, которую руководитель получает вместе с должностными полномочиями благодаря своему служебному положению. Но должностная власть, в зависимости от

условий, может быть различна. Это зависит от действующего законодательства, нормативно-правовых документов, вышестоящих органов или вышестоящего начальства, решающего, сколько власти дать и как ею распоряжаться.

Из семи реорганизаций управляющей системы воздушного транспорта России в шести использовалась должностная власть. Что в результате получило государство, можно понять из «Заключения по результатам проверки состояния воздушного транспорта России», проведенного Международной организацией гражданской авиации (ИКАО).

Специалисты ИКАО представили 41 рекомендацию; в том числе 5 рекомендаций, жизненно важных для эффективного функционирования воздушного транспорта, были непосредственно обращены к Правительству Российской Федерации.

В рекомендациях указывалось, что Правительству РФ необходимо:

- в приоритетном порядке принять постановление или закон, определяющий круг полномочий и сферу компетенции ГСГА, и разработать положение, касающееся передачи необходимых полномочий руководителю по разработке правил и процедур производства полетов;

- обеспечить при последующих реорганизациях органа гражданской авиации согласование с этим органом, а полномочия и сферу компетенции новой структуры утверждать до упразднения существующей;

- выделить ГСГА достаточные фонды для введения новых должностей, которые обеспечат внедрение связанных с безопасностью полетов стандартов и рекомендаций. Правительству следует также предпринять административные шаги для утверждения конкурентоспособного, по сравнению с отраслью, уровня вознаграждения для притока квалифицированного и опытного персонала;

- обеспечить ГСГА достаточными средствами для периодических специализированных подготовок с целью поддержания технической экспертизы на одном уровне с отраслью, за которой она осуществляет надзор;

- существенно увеличить общее финансирование ГСГА для наиболее эффективного выполнения обязанностей по надзору и контролю над авиационной отраслью.

Из всех рекомендаций специалистов ИКАО практически не выполнены только вышеперечисленные ме-

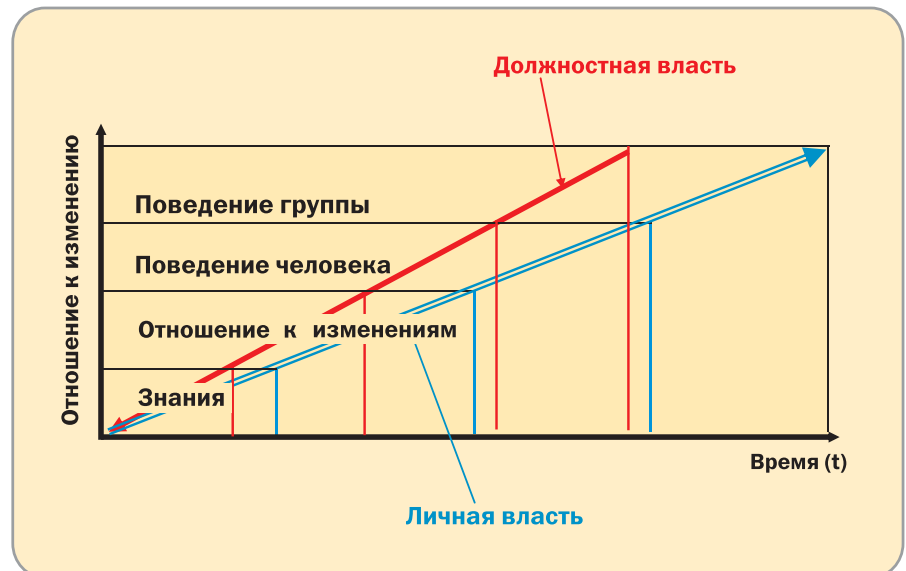


Рис. 1. Применение различных видов власти при реконструкции персонала предприятия

роприятия, адресованные Правительству РФ.

Рассмотрим в качестве примера пункт 2 «Рекомендаций ИКАО». До марта 2004 года реорганизационные процедуры, видимо, обсуждались только в узком кругу, а затем в течение двух месяцев, в соответствии с указом президента РФ, предстояло создать новую организационную структуру управления отраслью. Таким способом выполнять свои обязательства Россия, член ИКАО, не имеет права. К тому же это противоречит науке об управлении.

В условиях децентрализованной экономической системы реорганизационные процедуры не редкость, но для них необходимы соответствующие проектные и исследовательские организации. Для изменения организационно-производственных, организационно-технологических структур, административных систем управления и создания оптимальной управляющей системы органов государственного регулирования можно было использовать как личную, так и должностную власть (рис. 1).

Личная власть используется для реорганизации управляющей системы намного реже, хотя эффективность от ее применения значительно выше.

Должностная власть используется, как правило, при реконструкции персонала системы управления — полном и вынужденном сокращении и обновлении персонала или для устранения каких-то конкретных личностей. В первоначальный период применение этого типа власти при реконструкции персонала вызывает немало неприятностей и неразберихи, как это и случилось при реорганизации Минтранса. Позитивные изменения при таком способе проявляются позже.

В случае использования должностной власти реконструкция идет от воздействия Правительства РФ на министерство, затем — министерства на подчиненные органы государственного регулирования. На каждом этапе реконструкции ей противодействовал персонал этих учреждений. Поэтому в 2004 году, несмотря на указы президента, процедура реорганизации органов управления федерального уровня крайне затянулась, и до середины 2005 года не проводилась реорганизация территориальных органов воздушного транспорта, являющихся важным звеном в системе управления.

В случае использования личной власти за тот же период времени (с 9.03.2004) без особых проблем могла быть сформирована управляющая система министерства, соответствующая современному уровню состояния транспортной системы, в том числе и гражданской авиации. С марта 2004-го по июль 2005 года воздушный транспорт на федеральном уровне был фактически неуправляем. Выходом из положения стали территориальные управления Минтранса России, исправно функционирующие около полутора лет на базе старых нормативно-правовых актов, выполняющие функции управлений Госавианадзора и функции управлений воздушного транспорта ФАВТ России. А по причине длительного срока проведения реорганизации возникло множество проблем нормативно-законодательного плана, решение которых проходило с большим трудом.

Какой же потенциал влияния, какую власть получили Минтранс, ФСНСТ,



**Рис. 2. Несоответствие функций вновь образованных федеральных органов исполнительной власти ВК РФ (60-ФЗ от 19.03.1997)**

ФАВТ в результате проведенной реорганизации?

В соответствии с Положением (Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395) за Министерством транспорта РФ остались функции по:

- координации и контролю находящихся в его ведении федеральной службы по надзору в сфере транспорта и федеральных агентств;
- нормативно-правовому регулированию функционирования транспортного комплекса;
- разработке и внесению в Правительство Российской Федерации проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам развития воздушного транспорта.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет функции по надзору и контролю за всем транспортным комплексом России.

Федеральное агентство воздушного транспорта осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области воздушного транспорта.

Идея вроде бы правильная. Результат же пока не очень понятен даже для специалистов. Видимо, до исполнителей не был доведен основной замысел — ведь использовалась только должностная власть. В результате многие чиновники не вписались в децентрализованную экономическую систему и все вре-

мя ищут пути сохранения старых полномочий. Поэтому и появляются на свет документы, не соответствующие федеральным законам и нормативным актам. В качестве примера можно привести осуществление сертификации и лицензирования на воздушном транспорте (рис. 2).

В соответствии с ч. 3 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Воздушного кодекса РФ право осуществлять сертификацию и лицензирование предоставлено только уполномоченным органам. Постановлениями Правительства РФ уполномоченными органами в области воздушного транспорта определены ФАВТ и ФАНС. Тем не менее, в функции Агентства воздушного транспорта России, не являющегося уполномоченным органом, внесли сертификацию и лицензирование.

Реорганизации управляющей системы воздушного транспорта проходят одна за другой, функции меняются, а многие предприятия как были, так и остаются «предприятиями прямого подчинения» Министерству транспорта РФ, Федеральному агентству воздушного транспорта.

В этой связи возникают сомнения в эффективности созданной системы управления. Организационные структуры управления, нарушающие принципы иерархии, в науке называются патологическими. Одной из них является организационная структура межрангового управления.

Приведенная система управления предприятиями «прямого подчинения» имеет право на применение, но в таком случае необходимы особые нормативные документы.



**Рис. 3. Организационная структура управления предприятиями «прямого подчинения»**

Ярким примером в этом отношении могут служить федеральные государственные унитарные предприятия. Если они имеют статус «предприятия прямого подчинения» одному из федеральных органов исполнительной власти, к ним неприменимо «Положение о территориальном управлении» — у региональных управлений нет власти, нет потенциала влияния на данные предприятия. Если нет прав, полномочий, или, образно говоря, «власти», то о какой ответственности можно вести речь? Рассчитывать только на «личную власть» персонала территориальных управлений в таких случаях не следует.

«Положения о территориальных управлениях» являются основным документом, подтверждающим законность функционирования учреждений федерального уровня в субъектах РФ, и являются своего рода «конституцией» учреждения. Утвержденные Положения о Минтрансе, ФСНСТ, ФАВТ являются документами рамочного действия. В них все в общем и ничего конкретного. В случае нечеткой регламентации полномочий, прав, обязанностей и ответственности у чиновников появляется возможность расширять значения функций рамочного документа, как это и происходит в отношении «территориальных управлений». Так, документы на имя руководителя ФСНСТ из Минтранса имеют право подписывать только министр и заместители министра, а документы на имя руководителя регионального управления подписывают все руководители ФСНСТ вплоть до начальников отделов. При этом требуют представить материалы, которые в соответствии с Положением не входят в функции территориальных управлений.

Российская Федерация является членом ИКАО, поэтому должна придерживаться международных стандартов, выполнять рекомендации. Документы ИКАО являются руководством к действию. Возьмем для примера «Кодекс службы ИКАО» (Doc 7350/7). В нем четко и конкретно рассмотрены такие статьи:

- Обязанности, обязательства и привилегии;
- Классификация должностей и персонала;
- Оклады и надбавки;
- Назначение и повышение в должности;
- Время работы и отпуск;
- Социальное обеспечение;
- Расходы на поездки;
- Отношения между сотрудниками;



- Увольнение со службы;
- Дисциплинарные меры;
- Обжалования;
- Общие положения.

В этих статьях, разбитых на пункты, детально описана вся деятельность персонала ИКАО. Каждый специалист знает, какие он имеет права, какие обязанности, за что несет ответственность, какие меры дисциплинарного воздействия к нему применимы, и много другой регламентации, необходимой для успешной работы. Такой документ можно назвать совершенным. Расписано в нем все, причем весьма подробно. И никаких вопросов о полномочиях, обязанностях и мере ответственности не возникает.

В сфере воздушного транспорта должна быть создана управляющая система с детальным распределением функций, прав, обязанностей, ответственности, с изданием соответствующих нормативных документов (Минтранс России), с перечнем предоставляемых государственных услуг (ФАВТ), рамками контроля и надзора (ФСНСТ), особенно после проведенной реорганизации и распределения функций государственного регулирования между новыми федеральными структурами.

В последние годы значительно снизился уровень информированности специалистов территориальных органов об уровне развития как российской, так и мировой гражданской авиации. На это также указывалось в реко-

мендациях Международной организации гражданской авиации (п. 4). Профессиональные ежегодные совещания не проводятся, ассоциации не приглашают на организуемые ими встречи и выставки государственных служащих теруправлений по причине отсутствия средств. Принять участие в проводимых международных семинарах и выставках специалисты региональных управлений также не имеют возможности. Отсутствие же профессиональных контактов специалистов территориальных органов, отсутствие информации об уровне развития мировой системы гражданской авиации весьма отрицательно сказывается на уровне знаний специалистов и ведет к снижению общего уровня знаний по сравнению с уровнем знаний работников предприятий.

Вывод возможен только один: каждая реорганизация управляющей системы должна готовиться тщательно, с учетом и анализом допущенных ранее промахов, предложений специалистов и международных экспертов, с целью повышения конкурентоспособности и эффективности функционирования весьма значимой для Российской Федерации гражданской авиации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс службы ИКАО (Doc 7350/7).
2. Hersey P., Blanchard K.H. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. Prentice-Hall, Inc., New Jersey, 1989.