

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научная статья

УДК 347.8

DOI: <https://doi.org/10.30932/2500-1868-2026-57-4-03>

Правовое регулирование функционирования авиационного (воздушного) транспорта на региональном уровне: на примере Донецкой Народной Республики

Лаврищев Олег Викторович,

юрист отдела исследования проблем экономической безопасности,
Институт экономических исследований,
Донецк, Россия

Аннотация. В данной статье проведен анализ аэропортовой инфраструктуры и нормативно-правовой базы организации воздушных перевозок до образования ДНР, в период самостоятельности ДНР как отдельного государства и после включения ДНР в состав Российской Федерации на правах региона. Разработаны предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в области малой и региональной авиации.

Ключевые слова: авиационный транспорт; воздушный транспорт; гражданская авиация; авиационные перевозки.

Для цитирования: Лаврищев О. В. Правовое регулирование функционирования авиационного (воздушного) транспорта на региональном уровне: на примере Донецкой Народной Республики // Транспортное право и безопасность. 2026. № 1(57). С. 27–33.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF TRANSPORT RELATIONS

Original article

Legal regulation of air transport at the regional level: on the example of the Donetsk People's Republic

Oleg V. Lavrishchev,

Lawyer, Department of Economic Security Research,
Economic Research Institute,
Donetsk, Russia

Abstract. The current paper has presented the analysis of airport infrastructure and the regulatory framework for air transportation before the formation of the DPR, during the period of its independence as a separate state, and after its incorporation into the Russian Federation as a region. There have been made the proposals to improve the regulatory framework governing relations in the field of small and regional aviation.

Keywords: aviation; air transport; civil aviation; air transportation.

For citation: Lavrishchev O.V. Legal regulation of air transport at the regional level: on the example of the Donetsk People's Republic // Транспортное право и безопасность. 2026. № 1(57). С. 27–33.

© Лаврищев О. В., 2026

Обеспечение национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации определяются выполнением комплекса задач и направлением научно-технологического развития всех видов транспорта, в том числе и авиационного. Эти задачи определены в основных документах стратегического планирования — Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года и Концепции научно-технологического развития транспортного комплекса Российской Федерации на период до 2035 года. Стратегическая цель развития транспортной системы сформулирована как удовлетворение потребностей инновационного социально ориентированного развития экономики и общества в качественных транспортных услугах, конкурентоспособных по сравнению с лучшими мировыми аналогами путем удовлетворения спроса экономики и общества на конкурентоспособные и качественные транспортные услуги.

Важнейшая роль в обеспечении качественных транспортных услуг отводится развитию аэропортов и авиакомпаний. По состоянию на 1 января 2026 г. в России действует 228 аэропортов, зарегистрированных Росавиацией и 25 действующих авиакомпаний. Ведущей аэропортовой компанией России является аэропортовый холдинг «Аэропорты регионов», основанный в 2012 г. На сегодня под управлением УК «Аэропорты регионов» находятся 11 российских аэропортов. По итогам 2025 г. услугами российских аэропортов под управлением УК «Аэропорты Регионов» воспользовались более 18,7 млн пассажиров. Общий объем частных инвестиций в проекты, которыми оперирует компания, превышает 120 млрд руб. [<https://www.ar-management.ru/company/>]

Именно региональный аэропортовый сектор является основой повышения пространственной связанности и транспортной доступности территорий; повышения мобильности населения и развития внутреннего туризма; увеличения объема и скорости доставки грузов, в том числе транзитных, и развития мультимодальных логистических технологий.

Донецкая Народная Республика, как полноправный субъект РФ, должна занять достойное место на рынке оказания качественных услуг по перевозке пассажиров, багажа и грузов авиационным транспортом. Для чего необходимо восстановление аэропортов и их инфраструктуры, разрушенных во время ведения военных действий.

До 2014 г. на территории Донецкой области функционировали три аэропорта: — международный аэропорт 1 класса имени Сергея Прокофьева, расположен в г. Донецке. В рамках программы подготовки Донецка к Евро-2012 в 2011—2012 гг. была проведена реконструкция аэровокзала и построена новая взлетно-посадочная полоса (длиной 4000 м, шириной 75 м), которая позволяла аэропорту принимать любые типы современных самолетов (включая самый большой самолет в мире Ан-225 «Мрия»). По проекту новый аэропорт был рассчитан на

обслуживание до 5 млн пассажиров в год. 14 мая 2012 г. в аэропорту Донецка был открыт новый семиэтажный терминал с пропускной способностью 3100 пассажиров в час. В ходе боевых действий в период 2014—2016 гг. инфраструктура аэропорта разрушена;

— международный аэропорт 2 класса имени Жданова, расположен в 5 км к западу от города Мариуполь. После масштабной реконструкции 2003 г. пропускная способность аэропорта составляла 200 пассажиров в час. Аэропорт обслуживал внутренние, международные и чартерные рейсы, был пригодным для эксплуатации воздушных судов всех типов. В ходе боевых действий в период 2014—2022 гг. инфраструктура аэропорта разрушена;

— аэропорт Краматорска (военный аэродром). Находится в 3,4 км юго-восточнее от центра Краматорска. С 1997 г., после расформирования воинской части, аэродром использовался в качестве запасного для нужд гражданской авиации. Аэропорт выполнял функции по обслуживанию городов Славянско-Краматорской агломерации, из него на постоянной основе совершались рейсы гражданских авиакомпаний. На настоящий момент находится под контролем Украины.

Деятельность данных аэропортов и авиаперевозки до 2014 г. регулировались международными правовыми актами и законодательством Украины.

После провозглашения Донецкой Народной Республики как суверенного государства весь транспортный комплекс, расположенный на территории бывшей Донецкой области, включая аэропорты, перешел в собственность ДНР. Для управления всеми видами транспорта в республике был создан центральный орган исполнительной власти — Министерство транспорта ДНР. За время существования государства — Донецкая Народная Республика (2014—2022 год) было принято три Положения о Министерстве, в которых имелись новеллы и по авиационному транспорту:

— от 22 октября 2014 г. № 40-8. В данном Положении указывалось, что полномочия Министерства направлены: на организацию транспортного обслуживания населения воздушным транспортом; осуществление содержания, развития и организацию эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации, находящихся в собственности ДНР; разработку проектов законов и иных нормативных правовых актов по вопросам пассажирских и грузовых перевозок авиационным транспортом; лицензирование авиационной производственной деятельности на территории ДНР;

— от 26 сентября 2016 г. № 11-34. В данном Положении к функциям и полномочиям Министерства относились: организация транспортного обслуживания населения воздушным транспортом; государственное регулирование деятельности авиационного транспорта в пределах своей компетенции; учет и анализ причин происшествий, катастроф, аварий, пожаров на авиационном транспорте; внедрение современных информационных и автоматизированных систем управления; разработка и реализация мероприятий, направленных на повышение безопасности при перевозках грузов, пассажиров и багажа, а также осуществление контроля (надзора) за их выполнением;

— от 22 декабря 2021 г. № 103-6. В третьем по счету Положении о Министерстве транспорта ДНР об авиационном транспорте упоминаются минимальные и носят общий характер, а именно, что основными задачами Министерства явля-

ются реализация государственной политики в сфере транспорта и дорожного хозяйства на территории ДНР, а также вопросы безопасности и лицензирования отдельных видов хозяйственной деятельности в сфере транспорта.

За период с 2014 до 2022 г. Министерство транспорта ДНР приняло два нормативных акта, в сфере авиационного транспорта, касающихся лицензирования в области хозяйственной деятельности:

— приказ от 30 ноября 2020 г. № 794 «О введении в действие Положения о лицензировании хозяйственной деятельности по разработке, производству, испытанию и ремонту авиационной техники и перечня работ и услуг, составляющих деятельность по разработке, производству, испытанию и ремонту авиационной техники»;

— приказ от 28 июля 2022 г. № 198 «О порядке контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных условий осуществления хозяйственной деятельности по разработке, производству, испытанию и ремонту авиационной техники».

В связи с принятием Донецкой Народной Республики в Российскую Федерацию и образованием в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики, а также с определением системы и структуры исполнительных органов Донецкой Народной Республики, Указом Главы ДНР от 13 декабря 2024 г. № 689 было создано Министерство транспорта субъекта РФ и утверждено положение о нем.

В Положении практически отсутствует акцент на деятельность воздушного транспорта, за исключением п. 3.1.5, который гласит, что Министерство в соответствии с возложенными на него функциями осуществляет полномочия по предметам ведения Донецкой Народной Республики в области воздушного транспорта:

— организацию транспортного обслуживания населения воздушным, транспортом и организацию в пределах полномочий государственного контроля в сфере перевозок;

— осуществление в пределах полномочий регулирования деятельности воздушного транспорта.

В настоящее время в связи с отсутствием воздушных перевозок в республике Министерство транспорта ДНР вышеуказанными вопросами не занимается и в своей структуре не имеет специализированного подразделения в области воздушного транспорта.

Основная деятельность воздушного транспорта регулируется федеральным законодательством, однако вместе с тем федеральное законодательство содержит ряд норм, касающихся организации деятельности воздушного транспорта, относящихся к региональному уровню.

1. В ст. 7 Воздушного кодекса РФ законодатель предусматривает возможность нахождения имущества гражданской и экспериментальной авиации в *государственной и муниципальной собственности*. Таким образом, в муниципальной собственности могут находиться:

— аэродромы, вертодромы, обустроенные места для приводнения и причаливания воздушных судов, прочие объекты, необходимые для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов;

— аэровокзалы (терминалы) и иные объекты, в том числе объекты капитального строительства, необходимые для посадки на воздушное судно и высадки из

него пассажиров, погрузки, разгрузки и хранения грузов, перевозимых воздушным судном, обслуживания и обеспечения безопасности пассажиров и грузов;

— объекты единой системы организации воздушного движения;

— наземные объекты, необходимые для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции и ремонта аэропортов, аэродромов и вертодромов, подземные сооружения и инженерные коммуникации;

— здания, сооружения, расположенные на территориях аэропортов, аэродромов, вертодромов и предназначенные для оказания услуг;

— наземное оборудование, необходимое для предоставления поставщиками услуг по обслуживанию линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем.

2. В соответствии с ч. 2 ст. 4. Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» *органы местного самоуправления* участвуют в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с компетенцией, установленной федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ.

3. Росавиация — уполномоченный орган в области гражданской авиации в Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, *органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями* и иными организациями [Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта: утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396].

Однако вышеуказанные нормы относительно обеспечения деятельности воздушного транспорта на территории ДНР в структуру Положения о Министерстве транспорта Донецкой Народной Республики не вошли.

Вопрос неполноты проработки направлений правового регулирования функционирования авиационного (воздушного) транспорта на территории ДНР можно рассматривать с двух сторон:

— в настоящее время на территории ДНР в связи с военными действиями и разрушением инфраструктуры авиационные перевозки отсутствуют, поэтому разрабатывать региональное правовое регулирование в этой области — нет необходимости;

— исходя из заявлений Правительства РФ, аэропорты в Мариуполе и Донецке готовятся к восстановлению после стабилизации оперативной обстановки.

В интервью «Известиям» вице-премьер М. Хуснуллин заявил, что «готовимся к восстановлению мариупольского и донецкого, аэропортов. Как только оперативная обстановка позволит, мы быстро эти аэропорты восстановим, и будет еще и авиационное сообщение. В среднем аэропорт будет стоить порядка 1,5—2 млрд руб. Ситуация там более-менее, они не так сильно пострадали. Полностью придется строить здания аэропортов, а по взлетным полосам можно обойтись ремонтом. Думаю, что за год-два мы их все восстановим» [<https://iz.ru/1868306/2025-04-10/na-vozstanovlenie-mariupolskogo-doneckogo-i-melitopolskogo-aeroportov-mozet-potrebovatsa-do-6-mlrd>]. При этом процесс восстановления инфраструктуры воздушного транспорта на территории ДНР запущен. Настало время обдуманно и взвешено подойти к разработке и принятию

изменений в действующие региональные организационно-правовые акты, приводя их в готовность к практическому использованию.

В связи с этим представляют интерес положения о региональных министерствах транспорта.

Ростовская область. Положение о Министерстве транспорта региона предусматривает следующие полномочия в сфере воздушного транспорта:

— организацию транспортного обслуживания населения воздушным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении на территории Ростовской области;

— содержание, развитие и организацию эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, вертодромов, посадочных площадок гражданской авиации, находящихся в собственности Ростовской области [постановление Правительства Ростовской области от 18 ноября 2011 г. № 133 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Ростовской области»].

Кировская область. Министерство транспорта в рамках функции «организация транспортного обслуживания населения воздушным транспортом»:

— разрабатывает, согласовывает и вносит на рассмотрение Правительству Кировской области соглашения о сотрудничестве (иные договоры, контракты) Правительства Кировской области с организациями в сфере деятельности транспортного комплекса;

— выступает в роли заказчика и организует транспортное обслуживание населения воздушным транспортом.

Свердловская область. Министерство транспорта в рамках полномочий:

— осуществляет деятельность по организации транспортного обслуживания населения, в частности, воздушным транспортом;

— формирует единую сеть маршрутов регулярных пассажирских перевозок на территории Свердловской области.

Краснодарский край. Министерство транспорта и дорожного хозяйства в рамках полномочий:

— проводит государственную политику в области организации транспортного обслуживания населения в частности воздушным транспортом;

— осуществляет содержание, развитие и организацию эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, вертодромов, посадочных площадок гражданской авиации, находящихся в собственности Краснодарского края [постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 25 декабря 2015 г. № 1271 «О Министерстве транспорта и дорожного хозяйства Краснодарского края»].

Республика Татарстан. В общих положениях указано, что транспортный комплекс республики включает в себя гражданскую авиацию, внутренний водный, автомобильный, городской электрический (включая метрополитен), промышленный, железнодорожный, трубопроводный транспорт и дорожное хозяйство. К функциям Министерства относится организация транспортного обслуживания населения воздушным транспортом. Министерство обеспечивает контроль в пределах своей компетенции за выполнением законодательных актов РФ и Республики Татарстан на объектах инфраструктуры железнодорожного, воздушного, водного, трубопроводного, автомобильного и внеуличного скоростного вида транспорта. В структуре Минтранса республики предусмот-

рен отдел воздушного и водного транспорта [постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 6 июня 2005 г. № 317 «Вопросы Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан»].

Республика Крым. Министерство транспорта в рамках полномочий:

— организовывает транспортное обслуживание населения *воздушным*, морским, автомобильным транспортом;

— осуществляет в пределах своей компетенции регулирование деятельности автомобильного, *воздушного*, железнодорожного, морского, пригородного, промышленного транспорта;

— обеспечивает контроль в пределах своей компетенции за выполнением законодательных актов Республики Крым на железнодорожном, *воздушном*, морском транспорте, объектах автомобильного транспорта, городском и других видах электрического транспорта, а также дорожного хозяйства [постановления Совета министров Республики Крым от 27 июня 2014 г. № 155 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Республики Крым»].

Из проведенного анализа следует, что деятельность региональных министерств транспорта в части воздушного транспорта нацелена на три направления:

— организация транспортного обслуживания населения воздушным транспортом;

— содержание, развитие и организация эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, вертодромов, посадочных площадок гражданской авиации, находящихся в собственности региона;

— обеспечение контроля в пределах своей компетенции за выполнением федеральных и региональных законодательных актов на объектах инфраструктуры.

Таким образом, учитывая действующее законодательство, имеющиеся в регионе наработки и опыт других субъектов РФ, на наш взгляд, в Положении о Министерстве транспорта Донецкой Народной Республики включить следующие позиции.

Министерство транспорта ДНР:

— выступает в роли заказчика и организует транспортное обслуживание населения воздушным транспортом;

— руководит, развитием и организацией эксплуатации аэропортов и (или) аэродромов, вертодромов, посадочных площадок гражданской авиации, находящихся в собственности региона;

— участвует в обеспечении транспортной безопасности в соответствии с компетенцией, установленной федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами;

— обеспечивает контроль в пределах своей компетенции за выполнением федеральных и региональных законодательных актов на объектах авиационной инфраструктуры.

Также необходимо рассмотреть вопрос о введении в структуру Минтранса ДНР подразделения, отвечающего за организацию работы в сфере воздушного транспорта.