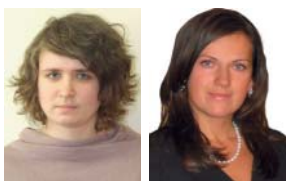


Организационно-правовые проблемы деятельности уполномоченных органов в области гражданской авиации: пути решения

Е. И. МЕРКУЛОВА, старший юрист департамента правового консультирования,

Г. А. ЗАЙЦЕВА, ведущий юрист департамента правового консультирования

ЗАО «Аудиторско-консультационная группа «Развитие бизнес-систем»»



Сегодня в большинстве стран мира транспортная система является объектом государственного управления. Приоритет участия государства в регулировании этой отрасли обусловлен рядом причин, прежде всего необходимостью обеспечения конституционных прав граждан, национальной безопасности, регулированием развития экономики.

Гражданская авиация — важнейший элемент транспортной системы. Для Российской Федерации развитие именно этого вида транспорта имеет особое значение в связи с большой территорией и неравномерным развитием наземных транспортных коммуникаций.

В результате преобразований, в том числе в рамках административной реформы, в настоящее время в Российской Федерации нет единого уполномоченного органа в сфере гражданской авиации, а управление отраслью осуществляют следующие организации: Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), Федеральная аэронавигационная служба (Росаэронавигация), Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), а также Межгосударственный авиационный комитет (МАК).

На Минтранс России возложены функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности; на Ространснадзор — функции по контролю и надзору; на Росаэронавигацию — функции по контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования воздушного пространства,

аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства и авиационно-космического поиска и спасания, на Росавиацию — функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции.

В соответствии со статьей 79 Конституции РФ, Соглашением о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства (Минск, 25 декабря 1991 г.), Указом Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 г. № 439 «О мерах по выполнению межправительственного Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства на территории Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 367 «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследования авиационных происшествий в гражданской авиации Российской Федерации» некоторые полномочия и ответственность федерального органа исполнительной власти в сфере гражданской авиации возложены на МАК.

В отсутствие единого национального уполномоченного органа в сфере гражданской авиации (ведомства гражданской авиации) невозможно в полном объеме обеспечить выполнение требований и рекомендаций Международной организации гражданской авиации



ции (далее ИКАО), что влечет целый ряд негативных последствий:

- ослабление контрольно-надзорных функций в сфере обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности;
- несовершенство системы поддержания и повышения квалификации авиационного персонала;
- недостаточные темпы модернизации парка гражданских воздушных судов;
- неэффективное управление инфраструктурой гражданской авиации.

В настоящее время в Российской Федерации рассматривается возможность реформирования системы управления гражданской авиацией с целью концентрации выполняемых функций в едином федеральном органе исполнительной власти. Одним из первых шагов в данном направлении стало принятие постановления Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 467 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного регулирования в области гражданской авиации», в соответствии с которым была существенно расширена компетенция Росавиации.

Однако, несмотря на положительные тенденции в сфере организации управ-

ления отраслью, связанные с принятием указанного постановления Правительства РФ, Росавиация все еще не является единым уполномоченным органом в сфере гражданской авиации, а часть функций, подлежащих реализации в соответствии с документами ИКАО, в настоящее время не выполняется (либо выполняется в неполном объеме) ни одним государственным органом, осуществляющим те или иные полномочия в сфере гражданской авиации.

Таким образом, в среднесрочной перспективе задачей преобразования системы государственного управления в сфере гражданской авиации должно стать совершенствование созданной нормативно-правовой базы, определяющей деятельность уполномоченных органов в сфере гражданской авиации: ее обновление, устранение неполноты и противоречий, приведение в соответствие с требованиями и рекомендациями ИКАО, иными актами международного права.

Учитывая реализованные мероприятия в части концентрации полномочий в сфере гражданской авиации в одном федеральном органе исполнительной власти, представляется, что таким государственным органом должна выступить Росавиация. Целесообразность централизации функций управления отраслью в Росавиации обусловлена прежде всего наличием у данного органа исполнительной власти организационного потенциала, необходимого для исполнения полномочий ведомства гражданской авиации.

Очевидно, что систему управления отраслью необходимо реформировать постепенно, поэтапно передавая функции и полномочия Росавиации с одновременной оптимизацией организационной структуры управления. Реализуя концепцию поэтапного реформирования отрасли, необходимо сегодня возложить на Росавиацию выполнение функций и полномочий ведомства гражданской авиации, не закрепленных за каким-либо государственным органом.

Такая оптимизация деятельности Росавиации подразумевает внесение изменений в Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 (далее Положение о Росавиации). В обновленной редакции Положения о Росавиации необходимо расширить перечень выполняемых государственных функций по охваченным деятельностью Росавиации направлениям. Так,

функции контроля, связанные с подготовкой авиационного персонала и сертификацией авиационных учебных центров, должны включать:

- повышение квалификации авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням должностей в установленной сфере деятельности (пункт 1.1 Приложения 1, пункт 8 Добавления 2 к Конвенции о международной авиации (далее Конвенция), подпункт «е» пункта 3.4 части А Руководства ИКАО по организации контроля по обеспечению безопасности полетов; Doc 9734-AN/959);

- летную эксплуатацию гражданских воздушных судов и профессиональная летная подготовка членов экипажей гражданских воздушных судов (пункты 2.3.4.1, 3.8.1, 3.8.2 части А Руководства ИКАО по организации контроля по обеспечению безопасности полетов; Doc 9734-AN/959);

- подготовку авиационного персонала авиации общего назначения (пункт 8 Приложения 1 к Конвенции).

В целях совершенствования системы обучения в сфере гражданской авиации необходимо закрепить за Росавиацией полномочия по методическому руководству подготовкой специалистов по предотвращению и расследованию авиационных происшествий.

В связи с тем, что Росавиация осуществляет государственную регистрацию воздушных судов, ведет Государственный реестр гражданских воздушных судов РФ, организует и проводит инспекции гражданских воздушных судов, целесообразно также закрепить за Росавиацией исполнение следующих функций:

- контроль за соблюдением требований по оформлению условий поставки авиационной техники в гражданскую авиацию и проведению ее доработок;

- контроль за соблюдением требований, предъявляемых к разработке, проектированию и изготовлению образцов новой авиационной и наземной техники и ее модификаций (пункты 2.1.1, 3.1.1 и 3.4 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- участие в работах по созданию и внедрению новой и модернизированной авиационной техники (часть 2 статьи 5 Федерального закона от 08.01.1998 № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»);

- контроль за системой сбора и анализа информации об отказах и неисправностях авиационной техники

(пункты 2.1.1, 4.1, 4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- ведение отраслевой отчетности по исправности и наработкам воздушных судов и авиационных двигателей (пункт 4.3.5 Приложения 8 к Конвенции);

- поддержание летной годности воздушных судов, в том числе иностранных судов и судов, предназначенных для перевозок высших должностных лиц Российской Федерации (пункт 1.1.4 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- подготовку и представление на утверждение решений о продлении ресурсов (сроков службы) воздушным судам, винтам, авиадвигателям и комплектующим изделиям (пункт 3.1, подпункт «т» пункта 3.2, пункт 4.1, подпункт «d» пункта 4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- разработку документов для принятия оперативных и эффективных мер по устранению выявленных несоответствий, а также профилактических мероприятий в авиакомпаниях (пункты 3.1.1, 3.1.2 Приложения 17 к Конвенции, пункт 3.4.5.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- утверждение эксплуатационно-технической документации, включая регламенты технического обслуживания воздушных судов, перечни минимально исправного оборудования воздушных судов для вылета с внебазового аэродрома, другие оперативные эксплуатационно-технические документы, а также ведение и поддержание ее в актуальном состоянии (пункты 4.2.2.2, 6.4.1, 7.1.1, 11.1 Приложения 6 к Конвенции, пункт 1.1 доб. 5.1, пункт 1.3.2 Доп. D-1, пункт 4.3.1 Доп. F-6 Приложения 6 к Конвенции);

- функции, делегированные страной регистрации воздушного судна в соответствии с заключенными соглашениями о разграничении функций и обязанностей по надзору за эксплуатацией воздушных судов, зарегистрированных за рубежом и передаваемых на эксплуатацию в РФ, в том числе одобрение программ технического обслуживания, одобрение учебных программ и организаций по техническому обслуживанию авиационной техники (статья 83 bis Конвенции);

- расчет 24-битовых адресных кодов для воздушных судов, оборудованных системой TCAS;

- проведение мероприятий по вопросам экологической безопасности и



выполнения требований обеспечения единства измерений в гражданской авиации (приложение 16 к Конвенции).

В целях оптимизации выполняемых сейчас функций целесообразно предоставить Росавиации права, связанные с участием в проведении анализа состояния безопасности полетов, профилактических работ и материалов расследования авиационных происшествий, инцидентов и повреждений воздушных судов с целью разработки профилактических мероприятий по предотвращению авиационных происшествий и инцидентов и получению от предприятий, учреждений и организаций гражданской авиации независимо от форм собственности в установленном порядке информации, перечней, форм и периодичности обязательных донесений, а также закрепить функции по:

- государственному контролю за авиатопливообеспечением в аэропортах (пункты 4.2.9.1, 4.2.9.2 Приложения 6 к Конвенции, пункт «d» Доп. F-5 Приложения 6 к Конвенции);
- ведению учета производственных происшествий (постановление Правительства РФ от 18.06.98 № 609);
- утверждению документов по организации инспекторских проверок гражданских воздушных судов в аэропортах и их методическое сопровождение (пункты 2.1, 3.1.1, 3.1.2 Приложения 17 к Конвенции);
- обобщению и анализу поступающей информации с результатами проверок гражданских воздушных судов;
- взаимодействию в установленном порядке с органами государственной

власти иностранных государств и международными организациями по вопросам организации инспекторских проверок гражданских воздушных судов в аэропортах и обмена информацией о результатах проверок иностранных гражданских воздушных судов в аэропортах РФ и российских гражданских воздушных судов в иностранных аэропортах (пункт 5.3.2 Приложения 17 к Конвенции);

- взиманию государственной пошлины за регистрацию воздушных судов и осуществлению мониторинга и прогнозирования доходов федерального бюджета за данное юридически значимое действие (подпункт «g» пункта 4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);
- направлению в налоговые органы сведений о воздушных судах, зарегистрированных или снятых с регистрации в Государственном реестре гражданских воздушных судов РФ, а также о лицах, на которых они зарегистрированы (статья 85 Налогового кодекса РФ).

С целью реализации обязательств Российской Федерации по международным договорам целесообразно наделить Росавиацию полномочиями по:

- рассмотрению международных и иностранных стандартов летной годности и подготовки предложений по включению стандартов в национальные требования (подпункт «к» пункта 4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);
- реализации стандартов и рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации в

гражданской авиации РФ (пункт 3.4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);

- рассмотрению и введению в действие бюллетеней разработчиков и изготовителей воздушных судов и компонентов, а также выпущенных иностранными полномочными органами директив по летной годности для определения их применимости к российским воздушным судам (подпункт «n» пункта 3.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967).

В связи с тем, что Росавиация осуществляет выдачу свидетельств штурманам, предлагается предоставить Росавиации полномочия по контролю за организацией штурманского обеспечения полетов российских гражданских воздушных судов.

В целях повышения эффективности исполнения Росавиацией возложенных на нее функций необходимо конкретизировать функции по ведению баз данных:

- авиационных учебных центров (пункт 5.4.10 Положения о Росавиации);
- врачебно-летной экспертной комиссии гражданской авиации (пункт 5.4.10 Положения о Росавиации);
- эксплуатантов гражданских воздушных судов (пункт 5.4.10 Положения о Росавиации);
- эксплуатантов авиации общего назначения (пункт 5.4.10 Положения о Росавиации);
- «Воздушные суда» в информационной системе «Воздушный транспорт» (подпункт «b» пункта 4.2 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967);
- свидетельств инженерно-технического персонала (пункт 5.4.10 Положения о Росавиации);
- эксплуатационно-технической документации, бюллетеней (пункт 3.5.1 Руководства ИКАО по летной годности. Том 1; DOC 9760 AN/967).

При проведении мероприятий по оптимизации организационной структуры следует учитывать, что часть перечисленных функций может быть реализована только в центральном аппарате Росавиации.

Кроме того, в связи с мировым финансовым кризисом, Росавиации предстоит заниматься решением проблем, связанных с регулированием экономических аспектов деятельности субъектов отрасли. Так, в целях обеспечения безопасности полетов, экономической безопасности и финансовой устойчивости авиакомпаний необходимо осуществление мероприятий по:

- установлению требований к финансовой устойчивости авиакомпаний, а также формам учета и отчетности авиакомпаний¹;

- обеспечению финансовой устойчивости авиакомпаний в связи с возращением стоимости авиаГСМ;

- предоставлению из федерального бюджета в 2009 г. коммерческим банкам субсидий на возмещение затрат и недополученных доходов по сделкам кредитования авиакомпаний в части, не компенсируемой доходами от продажи имущества, предоставленного по договору залога в обеспечение кредита (постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2008 г. № 964).

Данные мероприятия также могут быть реализованы только в центральном аппарате Росавиации, поэтому необходимо рассмотреть вопрос о перераспределении полномочий между центральным аппаратом и территориальными органами Росавиации.

Таким образом, для совершенствования деятельности Росавиации, обеспечения безопасности полетов и финансовой устойчивости субъектов отрасли в период мирового финансового кри-

зиса необходимо внести изменения в следующие нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность Росавиации:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 172 «Вопросы Федерального агентства воздушного транспорта»;

- Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396.

Реализация указанных предложений позволит решить существенную часть наиболее актуальных проблем отрасли, а также создаст благоприятные условия для формирования единого уполномоченного органа гражданской авиации (национального ведомства гражданской авиации).

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусова Н. И., Васильева Е. М., Лившиц В. Н. Системный анализ транспорта России в современных условиях. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

2. Бордунов В. Д. Международное воздушное право: Учебное пособие. — АвиаБизнес, Научная книга, 2007.

3. Бордунов В. Д. Правовой механизм деятельности международных авиационных ор-

ганизаций / Отв. ред. Ю. М. Малеев. — М.: Наука, 1989. — С. 22.

4. Бордунов В. Д., Елисеев Б. П. О концепции совершенствования Воздушного кодекса 1997 года // Транспорт России, 2008, № 24.

5. Иванова О. Н., Симонов А. М. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2004.

6. Травникова А. И. Постатейный комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации // Деловой двор, 2009.

7. Каменецкая Е. П., Мовчан А. П. Международное морское, воздушное и космическое право: общее и особенное. — М.: Изд. ИГиП РАН, 1992. — С. 122.

8. Копылов М. Н. Вопросы защиты и сохранения окружающей среды в деятельности специализированных учреждений ООН (на примере ИМО и ИКАО) // Междунар. право = Intern. law, 2006, № 1.

9. Кулешов А. А. Роль международных организаций в деятельности авиаперевозчиков // Бюллетень транспортной информации, 1997, № 2.

10. Молчанов В. В. Нормативно-правовое регулирование воздушных перевозок // Законодательство, 2006, № 4.

11. Симоненко А. М., Троицкая О. Н. Комментарий к Воздушному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2007.

12. Свиркин В. А. Теоретические вопросы воздушного права и характеристика звеньев транспортной системы. — М.: Изд. МИИГА, 1988. — 68 с.

13. Чернов В. А. Проблемы государственного управления транспортной сферой в Российской Федерации // Юридический мир, 2008, № 1.

¹ См., например, «Российская газета» — федеральный выпуск № 4812 от 12 декабря 2008 г.

14-я международная научно-практическая конференция ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

info 2009
trans

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги»,
Петербургский государственный университет путей сообщения, Российская Академия Транспорта
Компания Digital Design, Санкт-Петербургское отделение международной Академии наук высшей школы

**С.-Петербург,
7-10 октября**

Генеральные спонсоры

Microsoft

XEROX IBM

Спонсоры

symantec. Novell. CISCO.
CITRIX ТехноСерв А/С

Генеральные
информационные
партнеры

ТРАНСПОРТ
российской федерации

РЖД партнер

