



ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ: В ЕДИНОЙ СФЕРЕ, ПО ЗАКОНУ, СООБЩА

На Парламентском дне, проходившем 29 сентября 2009 г. в Совете Федерации ФС РФ, руководителями Совета Федерации, Минтранса и Минобороны России, представителями промышленности и эксплуатантами воздушных судов было немало сказано о необходимости принятия закона о системе государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов («Авианорама», №4-2009). После этого важного мероприятия прошел год, в течение которого продолжалось обсуждение острых вопросов научного, методического и нормативного согласования совместных действий уполномоченных органов государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов летательных аппаратов.

По совместному решению члена Совета Федерации, председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности — субъекта права законодательной инициативы В.А. Озерова и статс-секретаря — заместителя Министра транспорта РФ С.А. Аристова, в течение октября 2010 г. в Совете Федерации проведены с участием основных пользователей воздушного пространства ряд рабочих совещаний, на которых были подробно обсуждены все недостатки законопроекта «О государственном контроле (надзоре) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации», отмеченные в заключении Правительства РФ. Недостатки в ходе обсуждения были устранены. Рабочая группа единодушно пришла к мнению о корректировке прежнего названия законопроекта с определением следующего названия: «О системе государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации».

В обновленной версии законопроекта «О системе государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации» впервые заложены основные меры в области повышения безопасности авиационной деятельности:

- совершенствование системы государственного регулирования и надзора в области обеспечения безопасности полетов;
- пересмотр порядка информационно-аналитического обеспечения безопасности полетов, включая сбор и комплексную обработку оперативной информации в интересах выявления опасных факторов и предотвращения авиационных происшествий в России, а также выработки комплексных профилактических мероприятий на уровне государства;
- повышение надежности и эффективности управления авиацией, функционирования авиационной техники, средств обеспечения и обслуживания полетов, ужесточение требований к их сертификации;
- развитие нормативно-правовых норм защиты от несанкционированного вмешательства в авиационную деятельность, средств поиска и спасения;
- внедрение в отечественную систему обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности норм, правил и процедур Международного воздушного законодательства.

Обратимся к относительно недавнему периоду нашей истории, когда высшим руководством страны был принят ряд документов, определивших комплекс мероприятий по сохранению, развитию и созданию условий для обеспечения безопасности полетов в России. Вот основные из них:

- В одном из последних нормативных правовых актов Советского Союза, в Указе Президента СССР от 4 апреля 1991 г. № УП-1766 «О повышении безопасности полетов и упорядочении использования воздушного пространства СССР» требовалось:

«... разработать и утвердить в двухмесячный срок государственные программы **повышения безопасности полетов** ави-

ации СССР, технического развития системы использования воздушного пространства и управления воздушным движением, развития гражданской авиации страны на период до 2000 года;

принять меры по объединению усилий Министерства гражданской авиации СССР, Министерства обороны СССР, Министерства авиационной промышленности СССР, Министерства радиопромышленности СССР, Министерства электротехнической промышленности и приборостроения СССР для повышения научно-технического уровня **расследования авиационных происшествий**;

рассмотреть в двухмесячный срок предложения Министерства обороны СССР, Министерства авиационной промышлен-

ности СССР, Министерства радиопромышленности СССР и Министерства финансов СССР о мерах по **снижению аварийности** в авиации Вооруженных Сил СССР;

... принять меры по **усилению государственного надзора за обеспечением безопасности полетов** воздушных судов, по совершенствованию органов Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов при Совете Министров СССР, службы безопасности полетов авиации Министерства обороны СССР и инспекторских органов гражданской авиации в центре и на местах».

• В очередном Указе Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 904 «О государственном регулировании и государственной поддержке гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации» требовалось следующее:

«Установить, что государственное регулирование деятельности предприятий гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации включает в себя:

...- разработку свода авиационных правил, определяющих требования к деятельности авиакомпаний, аэропортов, других предприятий указанной сферы и персонала гражданской авиации;

...- **государственный контроль** деятельности естественных монополий в системе гражданской авиации;

- **государственный надзор за безопасностью полетов** и соблюдением авиационных правил на территории Российской Федерации;

- сохранить единую систему авиационных правил и сертификации воздушных судов, авиационного производства, международных и категорированных аэродромов, их оборудования и его производства, а также единую систему независимого расследования авиационных происшествий в рамках Межгосударственного авиационного комитета (МАК) в соответствии с предоставленными ему законодательными актами Российской Федерации полномочиями и установленной ответственностью».

• В Указе Президента Российской Федерации от 8 августа 1998 г. № 938 «О повышении **безопасности полетов** в Российской Федерации и мерах по совершенствованию деятельности в области авиации» было определено:

«В целях повышения безопасности полетов в Российской Федерации, а также предотвращения авиационных происшествий и инцидентов постановляю:

1. Возложить функции по **государственному регулированию** деятельности в области государственной авиации на Министерство обороны Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации:

обеспечить до 1 января 1999 г. разработку федеральной целевой программы развития авиации в Российской Федерации и **снижения ее аварийности**, предусмотрев поэтапное финансирование этой программы за счет средств федерального бюджета начиная с 2000 года;

установить в 4-месячный срок порядок **проведения расследований, классификации и учета авиационных происшествий и инцидентов**».

• Крайним нормативным правовым актом Президента РФ стали утвержденные 3 марта 2001 г. № ПР-241 «**Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года**». В этом документе, в частности, сказано:

«Главные цели авиационной деятельности:

- реализация и защита государственных интересов Российской Федерации в области авиации, сохранение за Россией статуса мировой авиационной державы;

10. Основные принципы авиационной деятельности:

...- координация и **контроль** авиационной деятельности со стороны государства **на основе единой государственной политики**;

...12. Основными мерами в области совершенствования системы государственного регулирования и контроля авиационной деятельности являются:

- обеспечение эффективного государственного **контроля за реализацией единой политики** Российской Федерации в области авиационной деятельности, ...

- приведение характеристик разрабатываемой авиационной техники к международным стандартам в части, касающейся **обеспечения безопасности полетов**, эксплуатации и воздействия на окружающую среду.

На сегодня – это последний из актов Президента РФ, который затрагивал вопросы обеспечения безопасности полетов авиации.

Параллельным курсом шли и постановления Правительства РФ:

- от 29 сентября 1998 г. № 1131 «Об утверждении Положения о правах и ответственности государственных инспекторов гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации», в котором рассматривались полномочия инспекторских органов гражданской авиации при осуществлении государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации;

- от 20 ноября 2001 г. № 801 «О Службе безопасности полетов авиации Вооруженных Сил Российской Федерации», которое, определив её как центральный орган военного управления Министерства обороны РФ, являющийся самостоятельным подразделением в части, касающейся безо-



Основными мерами в области нормативно-правового обеспечения авиационной деятельности являются:

- **законодательное регулирование** ключевых проблем авиационной деятельности, прежде всего, в области государственной безопасности, в том числе в целях защиты государственных интересов, регулирования использования воздушного пространства, **обеспечения безопасности полетов** и экологической безопасности, развития международного научно-технического сотрудничества и экспорта авиационной техники и вооружения, усиления социальной защиты авиационного персонала;

- **разработка и принятие федеральных законов**, определяющих основы внутренней и внешней политики государства в области авиационной деятельности, а также совершенствование механизма правового и экономического регулирования авиационной деятельности».

пасности полетов, до сих пор в нарушение требований части первой статьи 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», устанавливает функции по осуществлению государственного межведомственного контроля за деятельностью авиационного персонала ФСБ, МВД, ФТС и МЧС России, а также РОСТО (ДОСААФ), без соответствующего указа Президента Российской Федерации.

На этом всё.

Таким образом, идеология, изложенная 13 июня 1996 г. в Указе Президента Российской Федерации № 904 «О государственном регулировании и государственной поддержке гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации», сделав в гражданской авиации «государственный надзор за безопасностью полетов и соблюдением авиационных правил на территории Российской Федерации» составной частью «государственного регулирования деятельности предприятий гражданской авиации и авиационной промышленности Российской Федерации», на многие годы предопределила **центробежное направление сферы обеспечения безопасности полетов**.

Все последующие акты Президента и Правительства РФ, заявляя своей целью «повышение безопасности полетов и содействие экспорту высокотехнологичной продукции, обеспечение устойчивой безопасной работы воздушного транспорта», решали в основном коммерческие задачи: финансовый лизинг, селективная поддержка авиационной промышленности в гражданской авиации и т.д.

В этих актах давались следующие указания:



- о разработке и утверждении в двухмесячный срок государственных программ повышения безопасности полетов;
- о повышении научно-технического уровня исследований авиационных происшествий;
- о совершенствовании методов работы органов Государственной комиссии по надзору за безопасностью полетов воздушных судов;
- о государственном надзоре за безопасностью полетов и соблюдением авиационных правил на территории Российской Федерации;
- о возложении функций по государственному регулированию деятельности в области государственной авиации на Минобороны России в целях повышения безопасности полетов в Российской Федерации, а также предотвращения авиационных происшествий и инцидентов.

Но фактически эти актуальные указания в те годы **никогда и никем не выполнялись!** В 1990-е годы их уже некому было исполнять, а тем более – контролировать исполнение! Все, стоявшие в то время у власти и рядом с ней, делили все, на чем можно было строить бизнес. Было создано более 500 различных авиакомпаний без создания надлежащих нормативно-правовых, организационных, профессиональных, технических, управленческих и иных условий авиа-

ционной деятельности, обеспечивающих безопасность полетов воздушных судов над территорией Российской Федерации. В разных вариациях извлечение прибыли провозглашалось главной движущей силой нового общества.

Завершается 2010 год, и мне наверняка ответят, что сегодня гораздо меньше авиакомпаний по количеству и их качество стало гораздо выше, чем отмечалось в начале 1990-х годов. Согласен, но только, как и в те годы, в российском государстве до настоящего времени не сформирована на базе законодательного акта государственная политика в сфере обеспечения безопасности полетов всей авиации Российской Федерации.

Все эти 20 лет ежегодное количество «официальных» авиационных происшествий не уменьшалось, а тяжесть и материальный ущерб за счет роста стоимости воздушных судов – лишь росли. Одновременно с «официальными», росло количество и неофициальных авиационных происшествий. Такое происходило, как правило, когда частные лица, купив подержанный **летательный аппарат не очень хорошего качества**, совершали на нем **незаконный полет**. Таких авиационных происшествий отмечалось более 100 в год. Причем процесс начинал приобретать лавинообразный характер.

Здесь надо сделать отступление, открыто заявив, что проблемы безопасности полетов вовсе не в повсеместном введении устаревших международных норм и параметров, которые, по мнению администрации ИКАО, необходимо в первую очередь внедрять в России. С учетом сложившейся на сегодня ситуации с безопасностью полетов в мировой авиации (примеры авиационных происшествий и инцидентов в октябре 2010 года изложены по тексту) мы можем говорить, что это касается авиакомпаний всего мира.

Сегодня нужны наиболее современные и продвинутые механизмы управления обеспечением безопасностью полетов авиации на территории авиационных государств и введения новых стандартов, с учетом особенностей каждого государства в отдельности.

Отмечу, что Россия никогда не опаздывала с введением наиболее современных нормативно-правовых механизмов управления авиационной деятельностью и безопасностью полетов. Так, Правительством РФ было принято решение (от 29 января 2007 г. № 88-р) внести в План действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2007 году основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.) три исторических для авиации мероприятия по разработке:

- программы по обеспечению безопасности полетов воздушных судов

гражданской авиации (срок представления – сентябрь 2007 г.);

- программы по обеспечению безопасности полетов воздушных судов государственной авиации (срок представления – сентябрь 2007 г.);

- концепции обеспечения безопасности полетов воздушных судов экспериментальной авиации (срок представления – декабрь 2007 г.).

Основными исполнителями этих мероприятий, учитывая положения Федерального закона от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ «Воздушный кодекс Российской Федерации» (далее – Воздушный кодекс), были назначены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, в области обороны, в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов (далее – *Минтранс, Минобороны и Минпромторг России*).

В соответствии с распоряжением Правительства РФ, министерства «современного» разработали, согласовали и представили на утверждение (хронология несвоевременного выполнения распоряжения соблюдена):

- Минпромторг – Концепцию обеспечения безопасности полетов воздушных судов экспериментальной авиации Российской Федерации (утверждена приказом Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 25 апреля 2008 г. № 210);

- Минтранс – Государственную программу обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 641-р);

- Минобороны – Концепцию федеральной целевой программы «Обеспечение безопасности полетов воздушных судов государственной авиации Российской Федерации в 2010–2014 годах» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 554-р).

При этом необходимо вспомнить, что ещё в 2004 г., опираясь на решение круглого стола по теме «Состояние безопасности полетов авиации Российской Федерации и её законодательное обеспечение» (был организован 16 октября 2003 г. Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности) и заранее анализируя тенденцию роста аварийности в авиации, члены Совета Федерации (составом 129 против одного) одобрили проект федерального закона «О государственном регулировании, контроле и надзоре в сфере обеспечения безопасности полетов авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации», который был внесен в Государственную Думу (в соответствии с Постановлением Совета

Из недавних авиационных происшествий следует отметить аварию учебно-боевого самолета Як-130, произошедшую 29 мая 2010 г., которая принесла государству прямой ущерб в 470 млн рублей и косвенный ущерб (несвоевременное выполнение международного контракта по их продаже) – в несколько млрд рублей.

Только в октябре – начале ноября в мире произошел целый ряд аварий и катастроф:

При следовании Аэробуса А321 авиакомпании «Уральские авиалинии» по маршруту Дубай – Екатеринбург, при посадке в аэропорту «Кольцово», воздушное судно не вписывается в полосу и выкатывается за пределы ВПП на 30 м.

При крушении самолета на Кубе местной авиакомпании «Аэрокарibbean» погибло 68 человек, из них 28 иностранцев – граждане Аргентины, Мексики, Венесуэлы, Нидерландов, Японии, Австрии, Испании, Италии, Франции, Германии. Двухмоторный турбовинтовой самолёт ATR 72-212 кубинской авиакомпании следовал по маршруту Сантьяго-де-Куба – Гавана.

Авиапроисшествие в Пакистане. Вскоре после взлёта из аэропорта Карачи разбился пассажирский самолёт местной частной авиакомпании. Погибло 22 авиапассажира.

Аэробус А380 австралийского перевозчика Qantas совершил аварийную посадку в Сингапуре, после того как вскоре после взлета авиалайнер потерял часть обшивки и едва не обронил один из двигателей.

На самолете Боинг-747 той же авиакомпании Qantas, следовавшему по маршруту Сингапур – Сидней, через несколько минут после взлёта загорелся один из двигателей. На борту находился 431 авиапассажир. Экипаж принял решение вернуться и выполнить экстренную посадку на аэродроме взлёта. Надо сказать, что данная авиакомпания носит титул самой безопасной.

Федерации от 29 сентября 2004 г. № 299 СФ был принят к рассмотрению на заседании Совета Государственной Думы, протокол от 26 октября 2004 г. № 51, а затем 14 февраля 2005 г. возвращен в Совет Федерации Комитетом Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, на основании отзыва Минтранса и Минфина России, необоснованно посчитавшими, что предложенное в законопроекте перераспределение функций между федеральными органами исполнительной власти потребует расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, а значит, такой законопроект, в соответствии с частью 3 ст. 104 Конституции Российской Федерации и регламентом Государственной Думы, может быть внесен на рассмотрение только при наличии заключения Правительства РФ).

Прошло 6 лет. За это время рабочей группой, организованной при Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, учитывая заключения Правительства РФ и мнения различных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, последовательно (поочередно, друг за другом) было разработано пять вариантов проекта федерального закона о сфере безопасности полетов в авиации России.

Все пять концепций законопроектов по безопасности полетов (с 2004 г.), которые были предложены Советом Федерации, Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности в лице его председателя В.А. Озерова как субъекта права законодательной инициативы, были отвергнуты Правительством РФ через посредство министерств, у которых никогда не было в подчинении авиации (Минэкономразвития, Минфин, Минюст и Минтранс России). И еще одна интрига заключается в том, что хоть Минтранс России и обеспечивает ведомственную политику в области гражданской авиации, но в прямом подчинении у него нет ни одного воздушного судна. А тогда спрашивается, почему Минтранс в то время также не поддерживал законопроект по безопасности полетов? На сегодня это загадка, но не для тех, кто связан с авиацией.

Пятый вариант проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации», несмотря на поддержку Минобороны России и оформленные разногласия, также получивший отрицательное заключение Правительства РФ, потребовал кардинального пересмотра Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности порядка работы над отклоненным законопроектом. После ряда совещаний, проведенных совместно с Минтрансом, Минобороны, Минпромторгом России и представителями силовых структур, а также с участием представителей юриспруденции Военного университета Минобороны России, специалистов Главной военной прокуратуры и Арбитражного суда, были устранены все замечания, отмеченные в заключениях Правительства Российской Федерации и подготовлен окончательный вариант законопроекта, который был одобрен разработчиком законодательной инициативы – членом Совета Федерации В.А. Озеровым и статс-секретарем – заместителем Министра транспорта РФ С.А. Аристовым.

С учетом самостоятельного предмета правового регулирования, которым являются организационные и правовые основы системы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов летательных аппаратов над территорией Российской Федерации, законопроект был доработан и представлен в новой редакции, а его основное содержание отразилось в названии «О системе государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации».

Во всех федеральных законах, санкционирующих от имени государства систему правил поведения людей в устанавливаемой этими законами сфере, и в соответствии с юридико-техническими требованиями к законопроектам, определяются правовые основы этой деятельности.

Настоящий законопроект впервые (в статье 2) определил, что его положения распространяются на отношения, которые возникают при осуществлении государственного контроля (надзора) за подготовкой, обеспечением и осуществлением процесса эксплуатации каждым летательным аппаратом воздушного пространства Российской Федерации.

Сфера применения любого федерального закона устанавливается индивидуально. Более чем в 55 федеральных законах, вместо преамбулы закона, имеются самостоятельные статьи о сфере его применения. В этих статьях непосредственно указывается:

1. На какие отношения распространяется влияние (юридические нормы) настоящего федерального закона.
2. Для чего применяются вводимые этим законом юридические нормы.
3. На кого, помимо граждан РФ, и на что (имеются в виду материальные объекты) распространяются вводимые нормы.

В процессе подготовки законопроекта анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере государственного регулирования деятельности в области авиации показал, что между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, авиационными организациями и авиационным персоналом, другими юридическими и

Как указано в части 1 пояснительной записки к законопроекту, изданные на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, других федеральных законов, международных договоров Российской Федерации, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ не реализованы при формировании единой государственной политики государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации.

Установленные ими требования не обеспечивают на практике достижение приемлемых для настоящего времени уровней рисков эксплуатации летательными аппаратами воздушного пространства России. Анализ материалов, издаваемых комиссиями по расследованию авиационных происшествий с ВС гражданской, государственной и экспериментальной авиации, показывает, что более чем в 40% авиационных событий опасные факторы, установленные при определении причин этих происшествий, затрагивают интересы более чем трех федеральных органов исполнительной власти и зачастую повторяются. Рекомендации комиссий, имеющих статус государственных, руководителями федеральных органов исполнительной власти по не зависящим от них основаниям игнорируются, а аппаратом этих органов из-за отсутствия исполнительного механизма не внедряются.

В связи с тем, что политическая и экономическая целесообразность изменения структуры федеральных органов исполнительной власти государства, в соответствии с частью 1 статьи 112 Конституции Российской Федерации относится к компетенции Председателя Правительства РФ, реформирование существующих и создание новых федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере обеспечения безопасности полетов авиации не входит в компетенцию законодательной власти и в законопроекте не рассматривается.

Однако, учитывая охранительные и императивные нормы права, которые устанавливаются законодательством, в законопроекте оптимизированы полномочия, компетенция и ответственность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, авиационных организаций и авиационного персонала, других юридических и физических лиц в сфере обеспечения безопасности полетов.

Поскольку в федеральном законодательстве уже дано определение государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических и физических лиц, в законопроекте определены не противоречащие этому понятию полномочия, компетенция и ответственность, применительно к государственному контролю (надзору) в сфере обеспечения безопасности полетов.

физическими лицами в процессе подготовки, обеспечения и осуществления эксплуатации летательного аппарата возникают отношения в сфере обеспечения безопасности полетов, не урегулированные законодательством для всех видов авиации одинаково (частично, вопросы государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации урегулированы Воздушным кодексом и подзаконными актами Минтранса России).

К тому же эти отношения из-за отсутствия государственной, а не ведомственной системы контроля (надзора), остаются безответственными, так как не предусмотрены Воздушным кодексом, Кодексом об административных правонарушениях и Уголовным Кодексом Российской Федерации.





Отвечая на вопрос: «Кто осуществляет государственное регулирование деятельности в области авиации?», Воздушный кодекс определяет: «В области гражданской авиации – Минтранс, в области государственной авиации – Минобороны, в области экспериментальной авиации – Минпромторг».

Но остается без ответа вопрос: «Кто осуществляет государственный контроль (надзор) в сфере обеспечения безопасности полетов государственной и экспериментальной авиации?». Воздушный кодекс определяет только опосредованное участие Минтранса, называя целью государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности и качества работ и услуг. Причем занимающая при этом первое место функция обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации вступает в противоречие со сферой применения Воздушного кодекса, изложенной в его преамбуле: «Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации **направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики** в воздушных перевозках, авиационных работах, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной и экологической безопасности». И это естественно, потому что в ст. 21 Воздушного кодекса указано основное предназначение гражданской авиации:

«1. Авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики, относится к гражданской авиации.

2. Гражданская авиация, используемая для предоставления услуг (по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты) и (или) выполнения авиационных работ, относится к коммерческой гражданской авиации.

3. Гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, относится к авиации общего назначения».

Неудивительно, что в таких условиях

Минтранс был вынужден максимально эффективно построить свою систему обеспечения безопасности полетов гражданской авиации.

Сама система и принципы построения государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов гражданской авиации легли в основу настоящего законопроекта.

В статьях о сфере применения настоящего федерального закона, федеральное законодательство, как правило, указывает, в какой сфере отношений применяются положения закона. В представляемом законопроекте строго указано, что положения применяются только для организации государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации и проведения эффективных мероприятий, связанных с устранением рисков возникновения опасных факторов.

Что имеется в виду?

Существует значительная разница между государственным контролем за деятельностью в области гражданской авиации, предусмотренным Воздушным кодексом, и государственным контролем (надзором) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации. В Воздушном кодексе «государственный контроль за деятельностью» предусматривает своей целью: обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационную безопасность, качество работ и услуг.

В законопроекте эта цель не исключается, однако форма общественных отношений, которые возникают в государстве между органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, юридическими и физическими лицами при обеспечении безопасности полетов летательных аппаратов, использующих воздушное пространство России, федеральным законодательством рассматривается впервые.

Исследование содержания Воздушного кодекса и других нормативных правовых актов Российской Федерации также показывает, что сегодня постоянный анализ состояния защищенности государственного регулирования использования воздушного пространства; пассажиров; населения; различных объектов окружающей среды; авиационного персонала и других, входящих в авиационную систему или соприкасающихся с ней извне субъектов и объектов, не осуществляется. А задача устранения инфраструктурных ограничений экономического роста, поставленная Правительством РФ, начала реализовываться лишь в 2008 году.

Принимая во внимание отсутствие федеральных законов, определяющих организационные и правовые основы системы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации над территорией Российской Федерации в настоящем законопроекте установлены единые для всех видов авиа-

ции понятия, в соответствие с которыми должны быть приведены правовые и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. Такое положение исключит двойное толкование основных понятий, разноточение которых является опасным фактором для авиационного персонала, особенно при осуществлении деятельности на аэродромах совместного базирования и использования, и также станет препятствием при попытке размытия ответственности юридических и физических лиц за нарушение требований в сфере обеспечения безопасности полетов.

Основные понятия, используемые в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в Российской Федерации, имеют комплексно содержащие в себе: политические, физические, психологические, экономические, юридические, страховые, духовные и другие смысловые категории. Они (*понятия*) не могут интерпретироваться по-разному, с точки зрения ответственности субъектов права, предусмотренной требованиями различных кодексов (*федеральных законов*) Российской Федерации. Тем более, если эти понятия (*используемые в настоящем законопроекте*) ни в одном федеральном законе не рассматриваются.

В целях достижения согласия относительно определенных принципов и мер с тем, чтобы международная гражданская авиация могла развиваться безопасным и упорядоченным образом и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично, используемые в законопроекте принципы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в Российской Федерации не противоречат стандартам и правилам Международной организации гражданской авиации – ИКАО (*Конвенция о международной гражданской авиации подписана в Чикаго 7 декабря 1944 г. Вступила в силу 4 апреля 1947 г., а для СССР 14 ноября 1970 г. По состоянию на 30 июня 1995 г. – 183 участника, в том числе все государства – бывшие республики СССР*).

В соответствии с этими принципами, на одной основе построены требования к полномочиям и ответственности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих индивидуальное государственное регулирование деятельности в области гражданской, государственной и экспериментальной авиации (когда каждое министерство регулирует государственную политику в своем виде авиации) и обеспечивающих на приемлемом уровне поддержание состояния защищенности пассажиров и другого населения, биологических и экологических систем, а также природных, природно-антропогенных или антропогенных объ-

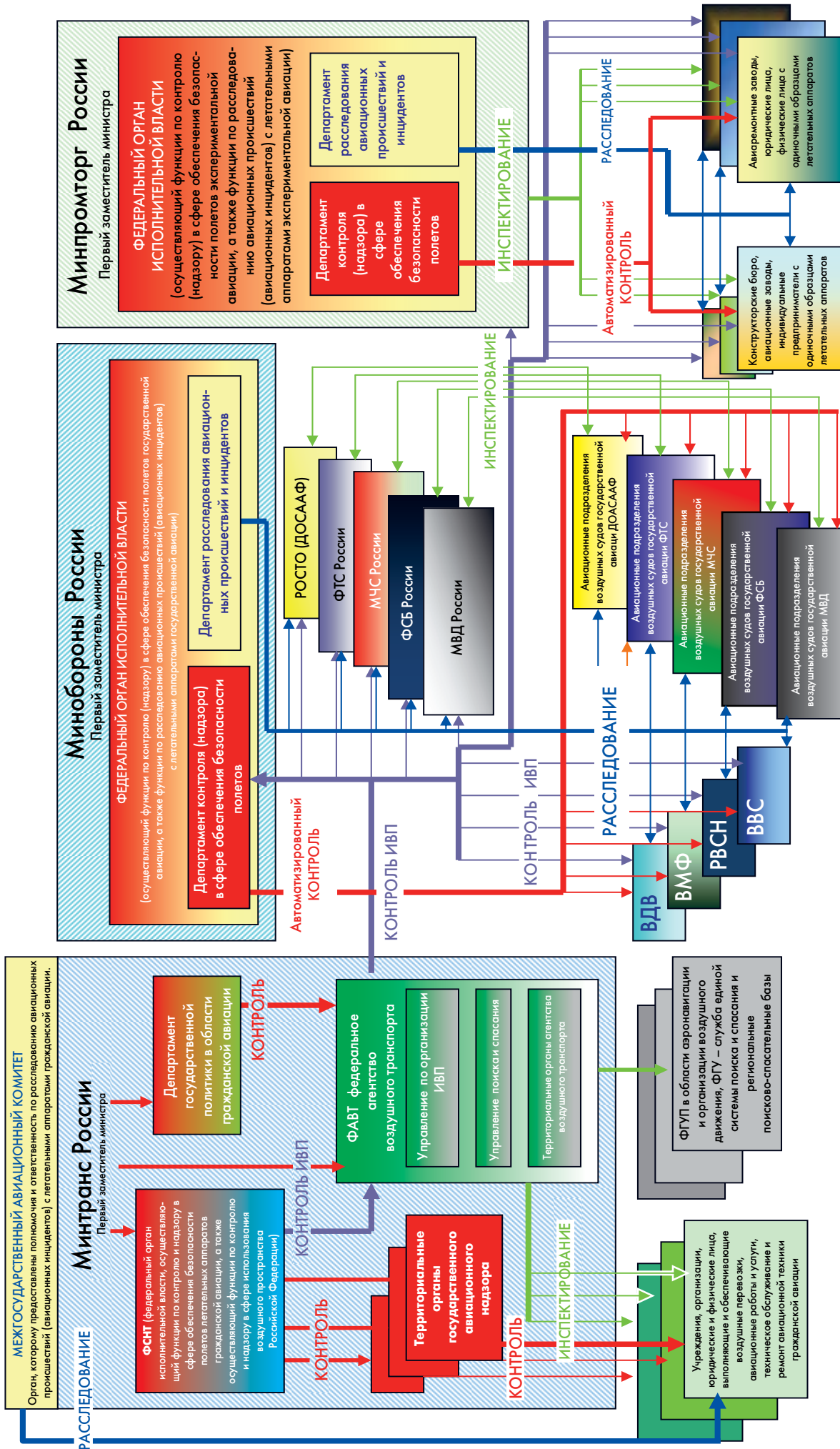


Рис. 1. Распределение функций для предлагаемой в законопроекте системы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в Российской Федерации

ектов от негативного влияния функционирования авиационной системы.

Чтобы исключить противоречие принципов, изложенных в законопроекте для конкретной сферы деятельности, принципам государства, определенным для других систем государственного контроля, было проанализировано всё законодательство РФ, затрагивающее организацию государственного контроля в различных сферах деятельности. Было установлено, что ранее федеральным законодательством единые принципы осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических и физических лиц в области авиации никогда не определялись.

Выше отмечалось, что наиболее эффективно и целесообразно, с точки зрения международных стандартов ИКАО и в соответствии с российским законодательством, создана система государственного контроля (надзора) за деятельностью в области гражданской авиации в Минтрансе России (см. рис.1).

В этой системе наиболее рационально, в форме приказов Минтранса, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (далее – ФСНТ), Федерального агентства воздушного транспорта

Конечно, данная система нуждается в существенной антикоррупционной чистке, однако в двух других видах авиации (*государственной и экспериментальной*) лицензирование, сертификация, допуск к эксплуатации летательных аппаратов и другой авиационной техники вообще не предусматривается никакими системными процедурами, организованными посредством требований, изложенных в отдельных (*разрозненных*) федеральных авиационных правилах.

При такой организации разработки и введения в действие федеральных авиационных правил для государственной и экспериментальной авиации ни о каком наличии принципов контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов речь вестись не может.

Тем не менее, изложенные в законопроекте принципы разработаны на основании Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (*одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р с изменениями от 28 марта 2008 г.*). А положениями самого законопроекта реализуются требования указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»:

1. Об исключении дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти.

2. Об организационном разделении функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам.

Как вариант, разработчики законопроекта рассмотрели возможность наделяния функциями государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов летательных аппаратов тех видов авиации, которые уже существуют в структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (см. рис.2 *Вариант распределения функций для предлагаемой в законопроекте системы государственного контроля в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в РФ*).

Минпромторгу, так же как и Минобороны России, не предоставлены полномочия по государственному контролю за деятельностью экспериментальной авиации, а об обеспечении безопасности полетов вообще ничего не сказано. В соответствии с Воздушным кодексом, функции по контролю за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства осуществляются уполномоченными органами в соответствии с их полномочиями. Там же указано, что государственный контроль за деятельностью авиационного персонала осуществляется уполномочен-

ным органом в области гражданской авиации, уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, уполномоченным органом в области обороны или уполномоченным органом в области оборонной промышленности.

В настоящее время, согласно указу Президента РФ от 11 сентября 2009 г. № 1033 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в области авиации», уполномоченным органом, осуществляющим функцию по надзору в сфере использования воздушного пространства, является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Она же уполномочена осуществлять контроль (надзор) в сфере гражданской авиации. При этом осуществление государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации, предусмотренное Воздушным кодексом, в компетенцию как этой службы, так и Минтранса России в целом не входит.

В этой связи интересно отметить существенную деталь:

– в статье 27 Воздушного кодекса указано, что целью государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации является обеспечение безопасности полетов воздушных судов, авиационной безопасности и качества работ и услуг.

– в статье 28 Воздушного кодекса указано, что государственный контроль осуществляется за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации.

Разница в том, что обеспечение безопасности полетов не может и не должно ограничиваться контролем за соблюдением только воздушного законодательства и международных договоров. Государственный контроль (надзор) в сфере обеспечения безопасности полетов предусматривает гораздо большее, чем пресечение нарушений воздушного законодательства, он нужен для постоянного поиска и выявления опасных факторов, способных частично уменьшить или полностью исключить возникновение недопустимых рисков нарушения защищенности авиационной системы от авиационных происшествий.

Случай, произошедший с Федеральной аэронавигационной службой, которая за период с 5 сентября 2005 г. (*принятие Указа Президента Российской Федерации № 1049 о её создании*) по 11 сентября 2009 г. (*принятие указа Президента Российской Федерации № 1033 о её упразднении*), является характерным примером того, что законопроектом правильно вводятся не новые федеральные органы исполнительной власти, а устанавливается статус федеральных органов, которым указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ могут быть предоставлены определенные полномочия по осу-



(далее – ФАВТ) на ведомственном уровне закреплены принципы соответствия требований по безопасности полетов экономическому состоянию гражданской авиации, наличию существующей в ней материально-технической базы. Частично учтены и научно-технические перспективы развития гражданской авиации. Создана единая система и правила лицензирования деятельности в области гражданской авиации, сертификации эксплуатанта, летательных аппаратов и другой авиационной техники.

ществлению функций государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации.

По этой же причине на Межгосударственный авиационный комитет возложены функции по разработке, совместно с заинтересованными органами государственного участия Соглашения о сотрудничестве независимых государств, Единых авиационных правил, касающихся летной годности, шума и эмиссии, сертификации производства воздушных судов, годности аэродромов, и контроль за этими Правилами. В перспективе данное положение может позволить указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ предоставить в компетенцию этой организации не только полномочия федерального органа исполнительной власти по расследованию авиационных происшествий с воздушными судами гражданской авиации, но и что-нибудь другое, или исключить какие-то полномочия, что также соответствует статье 112 Конституции России.

Законопроектом учтено, что, в соответствии с Положением о Министерстве обороны РФ, именно ему предоставлены полномочия: «осуществлять в качестве органа в области обороны расследование, классификацию и учет авиационных происшествий и инцидентов в государственной авиации».

В соответствии с Воздушным кодексом, расследование, классификация и учет авиационных происшествий или инцидентов осуществляется уполномоченным органом, которому эти полномочия предоставлены, в данном случае указом Президента РФ.

Однако характерным примером является случай с Правилами расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации, утвержденными Правительством РФ в соответствии с требованиями Воздушного кодекса, предшествующего Положению о Министерстве обороны РФ, утвержденному указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082. Анализ этих документов показывает, что они до сих пор не приведены в соответствие с положениями Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», что внесенными в скобках указаниями по принадлежности воздушного судна нарушают принципы расследования авиационного происшествия.

Согласно Воздушному кодексу, «принадлежность воздушного судна» может быть «национальной» или, в зависимости от учета в реестре гражданской, экспериментальной и государственной авиации, как принадлежность имущества авиации: «воздушные суда, аэродромы, аэропорты, технические средства и другие, предназначенные для обеспечения полетов воздушных судов средства – в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции может находиться в государственной и муниципальной собственности, собственности физических лиц, юридических лиц, а то же имущество государственной авиации и объекты единой системы организации воздушного движения – только в федеральной собственности, за исключением имущества авиации органов внутренних дел, которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации».

Никакой другой ведомственной принадлежности воздушных судов законодательством России не предусмотрено. Не предусмотрены Воздушным кодексом и указами Президента РФ для всех федеральных органов исполнительной власти, имеющих в своем распоряжении воздушные суда государственной авиации, полномочия по организации и проведению расследований авиационных происшествий.

Наделение всех федеральных органов исполнительной власти, имеющих в своем распоряжении имущество государственной авиации, правом на образование комиссии по расследованию авиационных происшествий является превышением полномочий и присвоением избыточных функций, не предоставленных федеральным законом № 60-ФЗ и положениями о федеральных органах исполнительной власти, утвержденными указами Президента РФ.

Отдельным вопросом в данном случае следует рассматривать авиацию РОСТО (ДОСААФ), которая, являясь общественной организацией, но эксплуатируя воздушные суда, относящиеся к государственной авиации, не имеет права назначать комиссии по расследованию авиационных происшествий, т.к. воздушные суда, имеющиеся в её оперативном управлении, являются федеральной собственностью.

Помимо указанного, при утверждении Правил расследования авиационных происшествий, Правительство РФ не учло, что в статье 6 федерального закона № 60-ФЗ указаны не организации, а органы, которым права предоставлены указами Президента РФ.

Учитывая всё вышеизложенное в пояснении к законопроекту, и принимая во внимание, что расследование авиационных происшествий предусматривает значительный объем работ, включающий серьёзные научные исследования и привлечение высокопрофессиональных подготовленных специалистов, можно сделать вывод:

в государственной авиации, имеющей в своём составе более 6 тысяч летательных аппаратов и около 120 тысяч авиационного персонала, функция по расследованию авиационных происшествий должна исполняться федеральным органом исполнительной власти, способным с соблюдением принципов, изложенных в статье 4 законопроекта, обеспечить пре-

доставление существенных сил и средств для указанной деятельности.

В этой связи целесообразно обратиться к следующему виду авиации. Министерству промышленности и торговли РФ также предоставлены полномочия по осуществлению функции расследования авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами (рис.2). Но в настоящее время в экспериментальной авиации сложилась ситуация, при которой расследование авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами некому профессионально осуществлять.

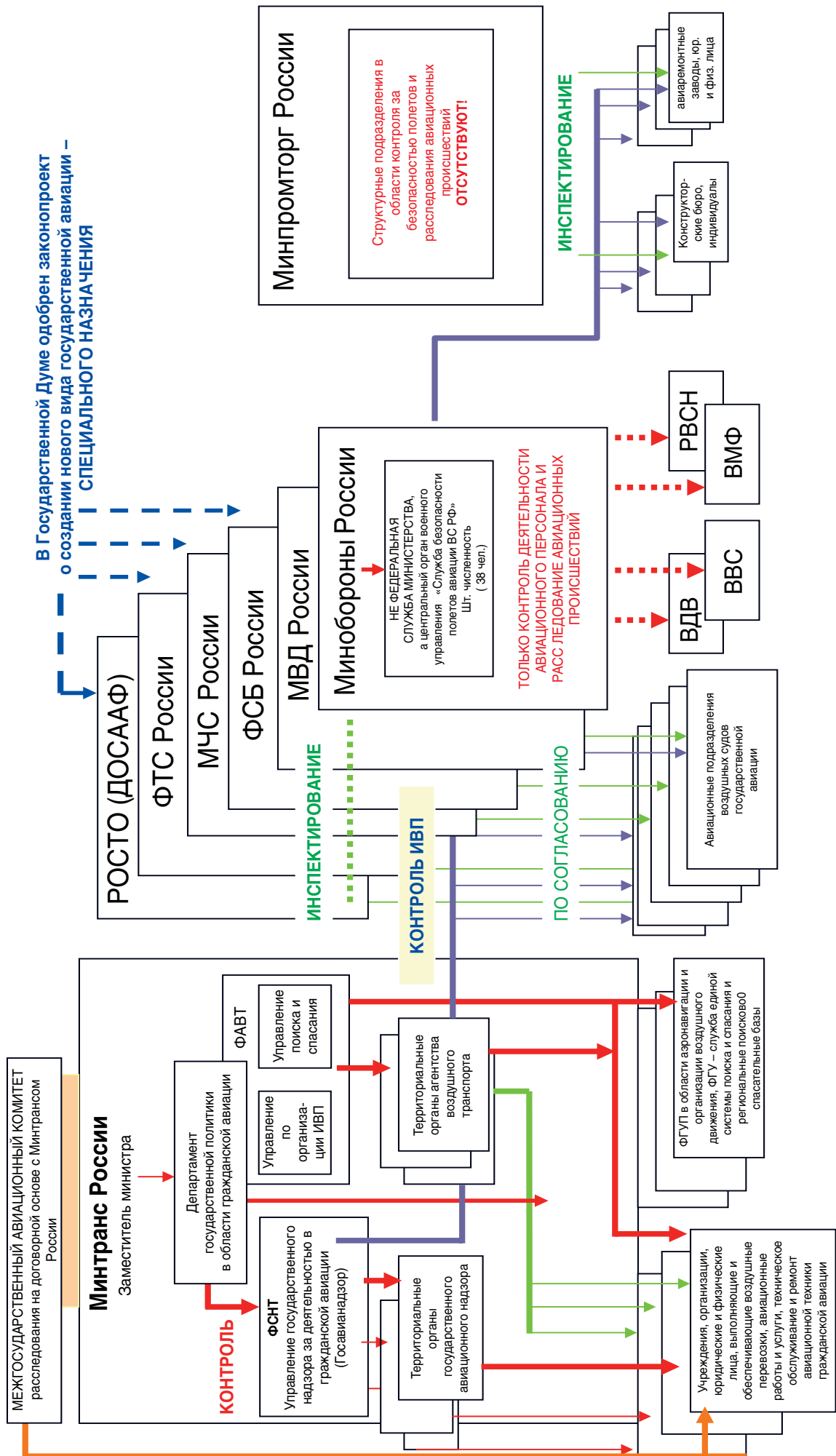
Дело в том, что для расследования авиационного происшествия необходим целый штат специалистов-расследователей, имеющих как лётную, так и специальную инженерную подготовку. Они должны быть способны, независимо от интересов организации-производителя, участвующей в разработке и изготовлении этой экспериментальной авиационной техники и, возможно, причастной к авиационному происшествию, за короткое время организовать и провести научные исследования, проанализировать работу авиационного персонала и причастной к происшествию другой экспериментальной авиационной техники.

В законопроекте также учтено положение дел, сложившееся в государственной авиации. Когда, вопреки принципам административной реформы и требованиям федерального закона «О техническом регулировании», одному федеральному органу исполнительной власти поручается осуществление функций государственного регулирования процесса эксплуатации летательных аппаратов, государственного контроля за деятельностью авиационного персонала и функции по расследованию авиационных происшествий.

Это очень тонкий вопрос. Он, в соответствии с Воздушным кодексом, определяет и устанавливает, не вступая в противоречие с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», что федеральные агентства и приравненные к ним в порядке оперативного управления принадлежностью имущества авиации, другие федеральные органы исполнительной власти, не вправе самостоятельно изменять или отменять требования в сфере обеспечения безопасности полетов, изложенные в федеральных авиационных правилах.

Законопроектом также исправлена ситуация, когда зачастую, как указывалось выше, авиационный персонал и другие лица (*имеющие отношение к изготовлению продукции, использующейся при деятельности в области авиации*) не несут никакой гражданской, административной или уголовной ответственности за невыполнение требований федеральных

Рис. 2. Схема организации государственного контроля за деятельностью в области видов авиации



авиационных правил или иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование деятельности в области авиации, а это – преступление.

Учитывая данное обстоятельство и понимая, что сфера обеспечения безопасности полетов в авиации напрямую связана с исключением возникновения недопустимых рисков, в законопроекте устанавливается статус функций государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации для уполномоченных указом Президента РФ или постановлением Правительства РФ федеральных органов исполнительной власти.

Многие федеральные законы (более 50) отдельной статьей, в установленной сфере деятельности определяют полномочия органов государственной власти, включая Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их органы исполнительной власти. Эти полномочия не могут противоречить уже установленным (другими федеральными законами) и должны сочетаться с иерархией распределения предметов ведения, определенных федеративным договором. Для того чтобы настоящий федеральный закон не имел отсылочных норм, а органы государственной власти осуществляли свою деятельность в сфере обеспечения безопасности полетов так, как это установлено законодательством Российской Федерации, исчерпывающим образом изложены полномочия всех заинтересованных органов государственной власти.

В соответствии с федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», оно осуществляет полномочия, возложенные на него федеральными законами. Учитывая особенности Воздушного кодекса, разделившего авиацию России на виды, и принимая во внимание, что функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области деятельности гражданской и государственной авиации возложены на Минтранс и Минобороны России, а Минпромторг России осуществляет только функции государственного регулирования деятельности экспериментальной авиации и расследования авиационных происшествий, необходимость координации Правительством Российской Федерации единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности полетов очевидна.

В связи с тем, что федеральный конституционный закон № 2 ФКЗ требует как от Президента РФ, так и от Правительства РФ раздельного руководства и распределения функций между федеральными органами исполнительной власти, в законопроекте непосредственно указаны

полномочия Правительства РФ по распределению и координации функций государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов.

В соответствии с Правилами оказания содействия комиссии по расследованию авиационного происшествия или инцидента на месте авиационного происшествия или инцидента (*утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июля 2005 г. № 434*), Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации предписано:

«При подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год предусматривать средства на финансирование расходов по оплате договоров, заключаемых в связи с оказанием содействия комиссиям по расследованию авиационных происшествий или инцидентов на месте авиационных происшествий или инцидентов». Однако, несмотря на прошедшие 4 года, указанное постановление руководителями названных федеральных органов исполнительной власти из-за отсутствия контроля и координации деятельности в сфере обеспечения безопасности полетов со стороны Правительства РФ не исполняется.

Предусматривая в законопроекте деятельность уполномоченных органов в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации и учитывая нежелание уполномоченных органов выполнять даже принятые Правительством Российской Федерации нормативные правовые акты (*см. выше*), в законопроекте непосредственно указано на то, что Правительство Российской Федерации обязано обеспечивать деятельность по осуществлению функций государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности полетов в авиации.

В связи с тем, что в законопроекте на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагаются определенные полномочия по оказанию содействия комиссиям по расследованию авиационных происшествий, такая деятельность должна быть скоординирована.

Также из-за того, что ряд функций по обеспечению государственного контроля в сфере обеспечения безопасности полетов будет затрагивать сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за деятельностью гражданской и экспериментальной авиации, а также контроль за использованием воздушного пространства, нормативные правовые акты в сфере обеспечения безопасности полетов и обеспечения контроля за их

исполнением целесообразно издавать Правительству Российской Федерации.

До настоящего времени попытки федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование деятельности в видах авиации, не увенчались успехом при разработке и утверждении федеральных целевых программ в сфере обеспечения безопасности полетов. А такие программы, как показывает мировой опыт, остро необходимы.

Выше подробно указывалось на недостатки и потребности уполномоченных органов в сфере осуществления государственного регулирования деятельности видов авиации. Для исключения подобного в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации и с учетом полномочий Правительства РФ, изложенных выше, законопроектом конкретно указано, что имеют право делать уполномоченные в этой сфере органы.

В законопроекте большинство полномочий подготовлено на основании новых стандартов ИКАО и ситуаций, апробированных на практике. Так, осуществление функции расследования авиационного происшествия связано с трудоёмким процессом исследования аварийной авиационной техники и деятельности авиационного персонала в процессе возникновения и развития авиационного события¹. Исходя из практики работы, органы, осуществляющие такую деятельность, должны обладать соответствующими полномочиями в установленных для них сферах деятельности. Несмотря на то, что полномочия комиссии в целом изложены в главе 14 Воздушного кодекса и частично расширены в утвержденных постановлениями Правительства РФ для видов авиации Правилах, нельзя забывать о том, что существенную работу в процессе деятельности комиссии проводит сам федеральный орган, уполномоченный в расследовании.

Помимо этого, принимая во внимание, что федеральным законодательством России к функции по государственному контролю относится и функция по расследованию обстоятельств и причин происшествий, в статье 4 законопроекта изложены принципы, требующие их исполнения различными федеральными органами исполнительной власти. Причем вся деятельность в сфере обеспечения безопасности полетов должна быть в определенных законодательством пределах гласной (*для этих органов*) и согласовываться в части, касающейся общих вопросов эксплуатации однотипной авиационной техники и общего воздушного пространства.

¹ Авиационным событием называются события, которые классифицируются как катастрофа, авария и авиационный инцидент



В настоящее время, частично, расходы на расследование авиационных происшествий признаны расходным обязательством Российской Федерации. Также расходным обязательством признаны и расходы на содержание Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, созданной пока только в одном из трех уполномоченных органов – Минтрансе России. Однако, в соответствии с Бюджетным кодексом, и упреждая всплеск авиационных происшествий, которые непременно возрастут в связи с введением с 1 ноября 2010 г. новых принципов уведомительной системы эксплуатации воздушного пространства, а также по другим (указаны ниже) существенным причинам, в классификацию расходов бюджетов, в п. 3 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» статьи 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, было бы целесообразно внести, после строки «обеспечение пожарной безопасности», строку «обеспечение безопасности полетов».

Почему это необходимо?

Расходы по расследованию авиационных происшествий и материальный ущерб от утраты ВС составляют сегодня более 6 млрд рублей. Это старые воздушные суда. Как правило, имеющие низкую остаточную балансовую стоимость. Переход на новую авиационную технику 5-го поколения в гражданской и государственной авиации, создание и испытание 6-го и последующих поколений ВС экспериментальной авиации, ущерб на земле от авиационных происшествий в районах аэродромов, размещенных, как правило, рядом или в черте современных мегаполисов, повлечет за собой увеличение ущерба в разы (по оптимистическим прогнозам – около 40 млрд рублей в год). Для сравнения, эти цифры несопоставимо выше, даже если рассматривать ежегодный ущерб от пожаров, однако...

Что касается используемого в законопроекте положения «отдельной строкой» – такие нормы уже введены федеральными конституционными и федеральными законами РФ для других государственных систем:

- Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;
- Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

В частности, для обеспечения пожарной безопасности (см. *Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации»*).

Помимо указанного, начиная с 2006 г., в федеральном законе о бюджете предусмотрены расходы на обеспечение деятельности в сфере авиационной безопасности и безопасности полетов гражданской авиации, в виде подпрограммы «Гражданская авиация».

Вся серьезность и ответственность вопроса об упреждающей организации создания системы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации заключается в том, что не только профессиональные специалисты (*владеющие закрытой достоверной информацией*) и руководители достаточно высокого ранга говорят об этом последние три года очень тревожно, а в том, что отечественная авиационная техника становится на мировом рынке менее конкурентоспособной и её закупки иностранными государствами имеют тенденцию к сокращению. К тому же, граждане России стали опасаться летать на воздушном транспорте отечественного производства.

В качестве примера. В интересах повышения безопасности полетов

всех видов авиации Россия приняла активное участие в гармонизации глобальной аэронавигационной системы. Появились новые требования и стандарты к оборудованию воздушных судов и наземной авиационной техники, новым навигационным, связным и вычислительным комплексам. Поскольку промышленность России ещё не успела сертифицировать другие отечественные разработки в этой области и развернуть спутниковую систему ГЛОНАСС, нам (авиации России) навязали импортное оборудование. Что Россия потеряла с точки зрения прибыли, могут подсчитать экономисты, а вот под какой удар мы подставили национальную оборону и безопасность государства, известно только разработчикам этого иностранного оборудования и специальным службам национальной безопасности России.

Не секрет, что в научно-исследовательских и экспериментальных работах в сфере обеспечения безопасности полетов летательных аппаратов принимают участие и ведут интенсивные работы всего три уполномоченных органа. Поскольку финансирование этих работ происходит внутриведомственно, из непрозрачных для контроля другими уполномоченными органами статей многие работы дублируют и повторяют друг друга. Мало того, один и тот же разработчик продает одну и ту же работу каждому ведомству отдельно.

Исходя из проведенного мониторинга существующих проблем в области регулирования деятельности авиации России, законопроектом выстраивается научно обоснованный правовой механизм организации системы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации. Он обеспечит не только повышение уровня защищенности летательного аппарата от авиационного происшествия, но и гарантирует улучшение состояния процесса эксплуатации летательных аппаратов в воздушном пространстве России. А это, в свою очередь, существенно уменьшит до приемлемого обществом уровня, поддерживаемого посредством постоянного процесса выявления опасных факторов и управления факторами риска, вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, а также окружающей среде.

Игорь СЕМЕНЧЕНКО,
независимый эксперт
в области безопасности полетов
и малой авиации,
кандидат технических наук,
генерал-майор авиации