

**Тезисы доклада
директор департамента государственной политики
в области гражданской авиации, геодезии и картографии К.Руппеля
"О состоянии нормативно-правового регулирования деятельности
гражданской авиации, геодезии и картографии"**

В период становления новой административной системы вопросы совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере гражданской авиации неоднократно становились объектом внимания законодательной и исполнительной власти.

Эти вопросы неоднократно в течение последнего года обсуждались на различных конференциях и семинарах, в том числе на семинаре на тему "Создание государственно-частных партнерств в российском транспортном секторе", состоявшийся 3 марта 2005 г. по инициативе Минтранса России и Всемирного банка.

Представляется, что наличие такого количества материалов делает излишним еще повторение перечня задач совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере гражданской авиации. Эти вопросы предлагаются к обсуждению в виде следующих тезисов.

Первое.

Если в целях анализа выделить из гражданской авиации воздушный транспорт, то можно утверждать, что существующая нормативная база в целом обеспечивает его функционирование.

Доказательством этого являются итоги работы воздушного транспорта: сохраняется высокая динамика роста авиаперевозок, улучшается ситуация в сфере управления воздушным движением, с обновлением парка воздушных судов. При этом важно отметить, что конкурентоспособность сектора в основном обеспечивалась не за счет роста тарифов, а за счет введения режима жесткой экономии. Дальнейшие шаги по укреплению и развитию рынка авиаперевозок связаны с продолжением консолидации авиакомпаний, повышением эффективности и финансовой стабильности их работы.

Второе.

Важная составная часть гражданской авиации это - авиация общего назначения, в которой следует выделить проблемы деловой и любительской авиации. Надо признать, что существующая нормативная база, не обеспечивает их нормальное функционирование, не говоря уж о развитии.

К недостаткам следует отнести:

- а) не соответствующий потребностям порядок получения разрешений на использование воздушного пространства, который остается неизменным со времен бывшего Советского Союза и требует подачи заявок за сутки до вылета, а в некоторых случаях и ранее;
- б) зарегулированный порядок регистрации воздушных судов и сертификации эксплуатантов, а также невозможность сертификации единичных экземпляров воздушных судов АОН.

По этой причине в области деловой авиации уже началось вытеснение с рынка деловых перевозок отечественных авиакомпаний их иностранными конкурентами, что вызвано в первую очередь отсутствием правовой базы, отвечающей потребностям деловой авиации.

Что касается любительской авиации, то прекращение действия существовавшей ранее (в Советском Союзе) нормативной базы ее деятельности в конце прошлого года привело к развалу любительской авиации, и теперь предстоят немалые усилия по приведению ее в правовое поле.

Третье.

Когда мы говорим, что существующая нормативная база в целом обеспечивает функционирование воздушного транспорта, важно иметь в виду, что это только часть задачи. Гораздо более важная задача -обеспечение развития рынка авиаперевозок. Решение этой задачи должно быть обеспечено в контексте Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года (утвержденной Приказом Минтранса России от 12 мая 2005 года №45).

В программе работ по реализации Транспортной стратегии Российской Федерации (в части гражданской авиации) следует обратить внимание, в первую очередь, на совершенствование нормативных требований к процессам эксплуатации авиационной техники, которые должны быть изложены в едином комплексе нормативных правовых актов. Основу этого комплекса должны составлять технические регламенты, содержащие требования по обеспечению безопасности и охране окружающей среды к объектам технического регулирования на транспорте.

Четвертое.

На проблеме реформы технического регулирования в сфере гражданской авиации следует остановиться особо.

В среде авиационных специалистов преобладает мнение, что гражданская авиация не подпадает под требования федерального закона о техническом регулировании. Однако в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 года № 1421-р Минпромэнерго 2 мая уже был объявлен конкурс на разработку технического регламента "О требованиях к обеспечению безопасной эксплуатации авиационной техники и связанной с ней инфраструктуры". Итоги этого конкурса и определение организации-разработчика этого технического регламента должны быть подведены как раз сегодня 28 июня.

По вопросу же сертификации и надзора за деятельностью юридических лиц в области гражданской авиации мы убеждены, что следует соблюдать требования международных стандартов при том, что порядок аккредитации органов по сертификации должен соответствовать названному закону.

При оценке объема работы, который предстоит выполнить по разработке нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие гражданской авиации, становится очевидным, что выполнить его крайне ограниченными силами Минтранса (Департамента гражданской авиации) и за счет бюджетных ресурсов - невозможно. Так на 2005 год Планом НИОКР Минтранса предусмотрено по гражданской авиации, геодезии и картографии выполнение 3-х НИР, из них по разработке ФАП- 2 предложения подавались на 26 НИР. Не берусь

судить о важности других НИР, но понятно, что разработка крайне необходимых актов такими темпами нас не может устроить.

Самое краткое изложение этого объема работ может быть сведено к следующему.

Воздушный кодекс Российской Федерации содержит **65** отсылок к подзаконным актам в виде постановлений Правительства Российской Федерации или федеральных авиационных правил, издаваемых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

60 из них должны регулировать деятельность в области гражданской авиации.

К настоящему времени разработаны и, в установленном порядке, введены в действие 23 ФАП (АП), а 5 АП, изданных МАК и формально действующих в сфере сертификации авиационной техники, юридически не введены в действие в Российской Федерации.

В ряд ФАП за прошедшее время вносились изменения, а 3 из них были изданы в новой редакции с учетом накопленного опыта работы и предложений авиапредприятий.

Анализ деятельности в области гражданской авиации, а также обращений руководителей авиакомпаний показывает необходимость издания следующих ФАП, прямо не предусмотренных Воздушным кодексом:

- «Производство полетов в гражданской авиации Российской Федерации»;
- «Аэронавигационное обеспечение полетов», включая правила ведения сборника АИП;
- «Метеорологическое обеспечение полетов»;
- «Обслуживание воздушного движения».

Статья 69. «Обеспечение полетов воздушных судов» Воздушного кодекса устанавливает:

«Обслуживание воздушного движения, а также метеорологическое, радио-, электро- и светотехническое, инженерно-авиационное, аэродромное, поисковое, аварийно-спасательное и другое обеспечение полетов воздушных судов осуществляется на единообразных условиях за плату, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации»

Можно утверждать, что единообразные условия должны определяться соответствующим актом Минтранса России. Но Департамент правового обеспечения полагает, что если нет отсылки к ФАП в Воздушном кодексе, то издавать приказ нельзя. Поэтому обеспечение полетов осуществляется по наставлениям, изданным в бывшем Советском Союзе.

Взаимоотношения с подведомственными Минтрансу Службой и Агентствами в вопросах издания нормативных правовых актов, формально урегулированные Положением о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, но на практике получается иначе. Например, несогласие Федеральной службы по надзору в сфере транспорта с подготовленным проектом Правил государственной регистрации воздушных судов заблокировало их утверждение. Правовой департамент в этом вопросе занял нейтральную позицию и не дает оценки соответствия закону той или другой позиции.

Нормативно-правовую основу геодезической и картографической деятельности составляют два федеральных закона: «О геодезии и картографии» и «О наименованиях

географических объектов» и принятые на их основе нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем практика показывает, что законодательство в области геодезии и картографии недостаточно учитывает характер рыночных отношений в экономике и нечетко определяет механизмы государственного регулирования в этой области, осуществления исполнительных, распорядительных и разрешительных функций, находящихся в ведении Российской Федерации. Связанные с этим нормы закона требуют уточнения с учетом установленной Президентом Российской Федерации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, разделением функций в сфере геодезии и картографии между Министерством и Роскартографией.

Практика показала, что законодательство о наименованиях географических объектов также требует доработки.

За время существования Департамента подготовлено и принято 12 новых, или вносящих изменения в действующие, нормативных актов в области гражданской авиации и 7 в области геодезии и картографии, проведено 22 раунда переговоров с Авиационными властями зарубежных стран, в результате которых подписано 22 протокола и меморандума.

Но предстоит сделать значительно больше.

В этих условиях представляется целесообразным использовать подход, который был сформулирован в государственной политике по реализации реформы технического регулирования, т.е. определить те нормативные акты, которые разрабатываются за счет бюджета, и те нормативные правовые акты (по аналогии с т.н. инициативными техническими регламентами), которые разрабатываются заинтересованными участниками авиатранспортного процесса, геодезической и картографической деятельности.

Государственный орган при этом должен взять на себя информационное и методическое обеспечение этого процесса, обеспечив единство архитектуры и содержания всей системы нормативных правовых актов.