



БЕЗОПАСНОСТЬ ПОЛЕТОВ ЗАВИСИТ ОТ ЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

29 сентября 2004 года законодательная инициатива Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре)» в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в Российской Федерации» была поддержана подавляющим большинством сенаторов. Но он так и не был принят: пролежав год в Правительстве и Государственной Думе РФ, возвратился обратно в Совет Федерации не реализованным.

Обратимся к предыстории вопроса. В начале 1990-х годов, после распада Советского Союза, все те, кто оказались близки к авиации, бросились создавать авиакомпании с горячим желанием – заняться авиационным бизнесом. Авиакомпании создавались наспех, без должной подготовки и с большими рисками для безопасной деятельности. Этому способствовало отсутствие в воздушном законодательстве полных и четких регулирующих норм правоприменительной практики в сфере авиационной деятельности и обеспечения безопасности полетов для различных классов летательных аппаратов. Что и сказало в череде тяжелых авиационных происшествий и крупных инцидентов.

Гибли люди, наносился крупный материальный и моральный ущерб государству. Наступившие кризисные процессы изнутри разъедали сложившуюся десятилетиями стройную систему создания и эксплуатации авиационных комплексов, подготовки авиационного персонала, надежного управления воздушными судами, обеспечения их сервисного обслуживания.

Принятый в 1997 году Воздушный кодекс Российской Федерации не учитывал целый ряд воздушных норм для авиационной деятельности. Гражданской авиации повезло, ведь для государственной и экспериментальной авиации законодательные нормы оставались еще в проекте. Минувшие 12 лет привнесли в воздушное законодательство только множество точечных изменений и дополнений. К сожалению, они не раскрывали механизмы правовых норм, а только декларировали понятия и заголовки.

Мы уже привыкли, что падают самолеты и гибнут люди. Но тем не менее каждый авиаруководитель любого масштаба несет в себе свое видение, интересы и ведомственные взгляды на эту государственную проблему, только государство как бы стоит в стороне и не хочет заниматься госу-

дарственной политикой в сфере обеспечения безопасности полетов.

Отсутствует системная работа в области безопасности полетов со стороны авиационной администрации министерств и ведомств, авиакомпаний и организаций, юридических и физических лиц. Субъектов права на авиационную деятельность достаточно – вот только государство по своим функциям должно обеспечивать безопасность полетов всей авиации России.

В настоящее время авиационная деятельность и сфера обеспечения безопасности полетов в РФ регламентируются множеством нормативных правовых актов. Их положения противоречат друг другу, дублируют друг друга, вносят неразбериху и правовой хаос в управление авиационной системой России. Отчасти поэтому действия авиационного персонала и авиационной администрации при расследовании авиационных происшествий не всегда носят объективный и профессиональный характер. То есть давно на виду находятся свидетельства не сегодня назревшей объективной необходимости реализации конкретных государственных мер по решению проблем обеспечения безопасности полетов в стране.

Сегодня показатели аварийности в стране находятся на уровне, более чем в три раза превышающем аналогичные показатели ведущих авиационных держав (см.: «Авиапанорама» №4-2009). Ежегодный экономический ущерб от авиационных происшествий и инцидентов в стране оценивается примерно в 6 млрд рублей (в том числе каждое авиационное происшествие обходится государству в среднем в 135 млн рублей).

Современные авиационные комплексы стоят не просто дорого, а очень дорого. Остаточная стоимость воздушных судов, находящихся в эксплуатации в Вооруженных Силах Российской Федерации и утрачиваемых в авиационных происшествиях, в настоящее время составляет: самолетов L-39 – 4...8 млн рублей; МиГ-29, МиГ-31, Су-27, Су-24 – 40...90 млн рублей; вертолетов типа Ми-8, Ми-24 – 10...30 млн рублей.

Стоимость воздушных судов, планируемых к поставкам в рамках Государственной программы вооружения, составляет: Як-130 (на смену L-39) – 240 млн рублей (рост стоимости – в 30 раз); Су-34, Су-30М2 (на смену Су-24) – 1 млрд рублей (в 12 раз); Ми-28Н (на смену Ми-24) – 440 млн рублей (в 15 раз).

За время, истекшее после под- держания 29 сентября 2004 года Советом

Федерации первой версии законопроекта в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации, группой экспертов в области обеспечения безопасности полетов под руководством члена Совета Федерации В.А. Озерова – субъекта права законодательной инициативы были подготовлены еще три версии. При этом в четвертой версии были учтены все замечания по предыдущим законопроектам. Тем не менее и на эту версию законопроекта вновь получено отрицательное Заключение Правительства Российской Федерации.

А ведь с несовершенством воздушного законодательства прямо или косвенно связана немалая часть авиационных происшествий. Характерными примерами являются следующие авиакатастрофы:

- катастрофа вертолета Robinson R-44 (произошедшая в феврале в Республике Башкортостан), которым управлял самоучка-любитель (гендиректор ОАО «Татмостстрой»), имевший фальшивое свидетельство специалиста государственной авиации и просроченное свидетельство о летной годности вертолета (причем незаконное);

- катастрофа самолета Як-52 (в июне под Тверью), принадлежавшего ФГУП «Национальный аэроклуб России им. Чкалова», в которой погиб лётчик-инструктор. В этом случае имели место как незаконность существования самого аэроклуба (тем не менее выполнявшего полёты, причём не по своему назначению, а с целью получения прибыли), так и нарушение воздушного законодательства при расследовании авиационного происшествия. Непрофессиональная комиссия, созданная распоряжением гендиректора аэроклуба (он же утвердил заключение комиссии), возложив всю вину на погибшего и обвинив его в хулиганстве, истинных причин не вскрыла, а на противоправные действия руководства аэроклуба по организации и проведению полётов не указала;

- катастрофы самолетов А-310 и Ту-154, произошедшие из-за неудовлетворительного метео- и аэронавигационного обеспечения перелётов (в компетенцию Федеральной аэронавигационной службы входит оказание государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства РФ) из Еревана в Сочи и из Анапы в Санкт-Петербург, а также из-за неудовлетворительного руководства перелетами со стороны административных авиационных компаний.

Предварительные данные по авиационным происшествиям, по которым государственные комиссии еще ведут расследования, подсказывают, что продолжают иметь место недостатки профилактики и контроля. В ряде случаев возникали одинаковые обстоятельства развития событий: неудовлетворительное метеообеспечение, попытки сэкономить топливо и однотипные ошибки экипажей в пилотировании.

Среди причин большинства авиационных происшествий следует назвать нормативно-правовой вакуум в такой важнейшей сфере, как обеспечение безопасности полетов и отсутствие единого государственного органа по надзору (контролю) в сфере обеспечения безопасности полетов в РФ, не зависящего от воли чиновников различного ранга, интересов бизнеса и международной конкуренции в авиации, а также единого государственного органа по расследованию авиационных происшествий.

Таким образом, хотелось бы акцентировать внимание читателей на то, что в настоящее время большинство авиационных происшествий обусловлены отсутствием в федеральном законодательстве правовых основ контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов. Назовем только основные из них:

- не определены организационные и правовые основы защищенности авиационной системы от авиационных происшествий;

- не предусмотрены основные принципы государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов;

- не предусмотрены 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;

- в федеральном законодательстве отсутствует сама функция государства по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения безопасности полетов, и, как следствие, ни одному из трёх федеральных органов исполнительной власти (Минтранс, Минобороны, Минпромторг России) не предоставлены полномочия в этой сфере деятельности;

- не урегулированы отношения, возникающие в сфере обеспечения безопасности полетов между федеральными органами государственной власти, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации, авиационными организациями и авиационным персоналом, другими юридическими и физическими лицами, осуществляющими подготовку, обеспечение и эксплуатацию летательного аппарата;

- не закреплены юридическими нормами общественные отношения, которые не предусматривают допустимые риски, связанные с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, а также окружающей среде при деятельности авиации;

- не определено, является ли вообще государственный контроль в сфере обеспечения безопасности полетов расходным полномочием Российской Федерации (сфера обеспечения безопасности полетов государством не финансируется).

Наряду с недопустимо медленным развитием воздушного законодательства следует отметить и такое проявление отношения государства к безопасности полетов. В ежегодном Федеральном законе «О бюджете Российской Федерации» для всей авиации РФ не предусмотрено целевое финансирование в области расследования авиационных происшествий и инцидентов, а по обеспечению безопасности полётов гражданской авиации предусмотрено лишь частичное финансирование государством.

Учитывая вышеизложенное, в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности, субъект права законодательной инициативы, член Совета Федерации В.А. Озеров принял решение продолжать дальнейшую работу над проектом Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) в сфере обеспечения безопасности полетов в авиации Российской Федерации».

Сегодня как никогда для обеспечения безопасной деятельности авиации в Российской Федерации требуется сформировать государственную политику, которая была бы направлена на урегулирование процессов безопасности полетов независимо от ведомственной принадлежности воздушного судна (летательного аппарата).

Пробелы в воздушном законодательстве в сфере обеспечения безопасности полетов авиации в Российской Федерации ставят под угрозу жизнь граждан России и компрометируют государство перед обществом.

Игорь СЕМЕНЧЕНКО,
кандидат технических наук