

Раздел 3. Система обеспечения безопасности полетов в ГА РФ

Тема 6.

Воздушное законодательство РФ



Система государственного регулирования деятельности ГА РФ ВОЗДУШНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с "Руководством по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора" (Doc. 8335 -AN/879) для создания системы государственного регулирования деятельности гражданской авиации требуется выполнить два основных условия, а именно:

- а) разработать воздушное законодательство государства, предусматривающее правила регулирования деятельности гражданской авиации;**
- б) создать соответствующий государственный полномочный орган гражданской авиации, наделенный необходимыми полномочиями для обеспечения выполнения этих правил.**

В условиях перестройки экономических отношений и изменения государственных структур управления в Российской Федерации важную роль в обеспечении эффективного функционирования гражданской авиации призвано сыграть совершенствование системы нормативного обеспечения эксплуатации гражданских воздушных судов (ГВС), включая различные аспекты деятельности авиапредприятий.

Федеральные авиационные правила США (FAR), разработанные Федеральной авиационной администрацией США (FAA) и Объединенные Европейские авиационные правила (JAR), разработанные Объединенными авиационными властями (JAA) стран Европейского Союза, нашли широкое признание в мире, и дальнейшее развитие отечественной правовой, нормативной и методической базы в области гражданской авиации направлено на гармонизацию воздушного законодательства Российской Федерации с требованиями ИКАО, FAR и JAR.

Система нормативного правового регулирования деятельности авиационной отрасли предусматривает в качестве нормативной базы создание документов двух основных уровней:

- *нормативно-правовое обеспечение* - законы и подзаконные государственные нормативные акты;

- *нормативно-техническое обеспечение* - стандарты и нормативно-методические документы - общие требования, руководства, методики, технические условия и спецификации и т.п.

Кроме того, должна быть *третья группа "рабочих" документов* авиапредприятий и эксплуатантов - руководства авиакомпаний, аэропортов, предприятий ГА, одобренные ФАВТ (Росавиация), внутренние стандарты авиапредприятий, формы отчетности и др.

Функции обеспечения и контроля характеристик эксплуатантов и ВС предусматривают организационную (управленческую) и производственно-техническую деятельность. При этом регламентация первой связана преимущественно с документами первого уровня, а последней - в основном с документами второго и третьего уровней (нормативно-техническими).

При разработке документов предусматривался охват ими всех видов и этапов деятельности гражданской авиации, а также рационализация структуры документов всех иерархических уровней. Нужно было обеспечить их четкую целевую направленность, учесть мировой опыт, избежать громоздкости документов и их дублирования.

В 1997 году указом Президента Российской Федерации от 19 марта №60-ФЗ был введен в действие Воздушный кодекс Российской Федерации (ВК РФ), который "устанавливает правовые основы использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации" [2].

В соответствии со статьей 2 ВК РФ воздушное законодательство Российской Федерации включает (рис. 2):

- **Воздушный Кодекс РФ;**
- **Законы Российской Федерации;**
- **Указы Президента РФ,**
- **Постановления Правительства РФ;**
- **Федеральные правила использования воздушного пространства;**
- **Федеральные авиационные правила;**
- **иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принимаемые в соответствии с названными законодательными актами.**

Воздушное законодательство не должно противоречить Конституции Российской Федерации, которая имеет верховенство на всей территории Российской Федерации [1]. В состав нормативно-правового обеспечения входят как документы собственно по гражданской авиации, так и связанные с ними документы общего характера. В частности, это федеральные законы:

Гражданский кодекс;

Закон о сертификации продукции и услуг;

Закон о стандартизации и другие.

В соответствии с федеральными законами издаются указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства РФ, которые направлены как на непосредственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности гражданской авиации, так и на регулирование общегражданских вопросов, которые возникают в деятельности гражданской авиации РФ. В качестве примера можно отметить следующие указы Президента Российской Федерации и Постановления Правительства РФ:

Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 14.08.96 №1176;

Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23.05.96 №763;

Постановление Правительства РФ "Об утверждении Положения о ФАС России" от 13.08.96 №994;

Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил подготовки нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" от 13.08.97 №1009;

Постановление Правительства РФ "О федеральных правилах использования воздушного пространства и федеральных авиационных правилах" от 27. 03.98 №360;

Постановление Правительства РФ "Об одобрении Концепции реструктуризации и реформирования гражданской авиации Российской Федерации" от 24. 06.98 №642 и другие.

Все нижестоящие по иерархии нормативные правовые акты (рис. 3) разрабатываются в соответствии с федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и Постановлениями Правительства РФ. Необходимо отметить, что все воздушное законодательство Российской Федерации, независимо от иерархического положения документа, должно по мере возможности соответствовать требованиям стандартов и рекомендуемой практике ИКАО [10].



ВОЗДУШНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Нормативные правовые акты



Иные нормативные акты (Нормативно-технические и нормативно-методические документы)

Рис.2 Система воздушного законодательства российской федерации

ВОЗДУШНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Рис. 3. Иерархия соподчиненности законодательной и нормативной базы в области ВТ.

Организация разработки проекта федеральных авиационных правил

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФОНДА ФАП

Важнейшими принципами формирования фонда ФАП применительно к новым условиям хозяйствования являются:

* ФАП должны быть социально и экономически необходимы, т.е. в них должна ощущаться потребность. При разработке ФАП необходимо руководствоваться потребностью (желанием) заинтересованных сторон достичь определенных соглашений по номенклатуре и качеству процессов и услуг при неукоснительном соблюдении требований по безопасности полетов;

* ФАП не должны дублировать друг друга. При разработке ФАП следует принимать во внимание действующие правила, включая международные. Предпочтение следует отдать принятию в качестве национальных соответствующих международных авиационных правил;

* из ФАП следует исключать избыточные требования, рекомендации которых возможны в иных нормативных и технических документах;

* требования ФАП должны излагаться четко, обеспечивая однозначность их толкования. Четкость изложения требований к качеству летной, технической и коммерческой деятельности ВТ в сочетании с методами и средствами контроля, измерений и испытаний должны обеспечивать возможность выполнения с использованием ФАП арбитражных функций. Для обеспечения признания отечественной сертификации объектов ВТ за рубежом требования ФАП, по которым осуществляется сертификация, должны соответствовать международным требованиям;

*** фонд ФАП должен строиться исходя из целесообразного равновесия между двумя противоположными принципами:**

а) с одной стороны, для того чтобы не стать тормозом на пути внедрения экономической реформы и. достижений научно-технического прогресса, фонд должен быть динамичным (адаптивным);

б) с другой стороны, ФАП должны обладать стабильностью требований в течение некоторого периода, чтобы большое количество изменений и дополнений не увеличило сроки и трудоемкость выполнения этих требований.



ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВИАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Подготовка проекта Федеральных авиационных правил осуществляется одним или несколькими структурными подразделениями полномочного органа ГА либо организациями, учреждениями или предприятиями системы воздушного транспорта в соответствии с направлениями их деятельности. Ответственным за организацию работы над проектом Федеральных авиационных правил является руководитель структурного подразделения, учреждения, организации или предприятия, чья фамилия стоит первой в поручении о подготовке проекта. Структурное подразделение, ответственное за координацию нормативной деятельности, должно рассматривать его проект прежде всего с теми структурными подразделениями, к чьей компетенции относится разработка проекта.

Подготовка проекта Федеральных авиационных правил, разработка которого поручена нескольким министерствам или ведомствам, организует то министерство или ведомство, которое в поручении записано первым.

Другие министерства, ведомства, указанные в поручении, должны обеспечить выделение специалистов для участия в подготовке проекта и представление предложений, необходимых документов, справок, расчетов и других материалов.

Если проект Федеральных авиационных правил поручено подготовить и утвердить совместно с другими министерствами или ведомствами (без перечисления их наименований), то ответственное Министерство РФ определяет круг заинтересованных министерств и ведомств по согласованию с ними и степень их участия в подготовке проекта.

Проект Федеральных авиационных правил, который предполагается утвердить по согласованию с другими министерствами и ведомствами, после его подготовки направляется для официального согласования руководству соответствующих министерств и ведомств.

При подготовке проекта Федеральных авиационных правил, обязательных для других министерств и ведомств, следует определить круг органов управления, на которые будет распространяться действие документа, и в необходимых случаях степень их участия в подготовке и согласовании проекта.

В подготовке проекта Федеральных авиационных правил принимает участие юридическая служба полномочного органа ГА, которая несет ответственность за соответствие проекта действующему законодательству. Мнение юридической службы является решающим при решении вопроса о целесообразности использования правового регулирования как средства достижения поставленной цели. Подготовленный проект ФАП до его подписания должен быть проверен на соответствие законодательству РФ, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы полномочного органа ГА. Отдел следит за соблюдением остальными структурными подразделениями, организациями, предприятиями и учреждениями требований настоящих Федеральных авиационных правил.

В целях обеспечения законности, повышения научной обоснованности Федеральных авиационных правил и демократизации порядка их подготовки целесообразно использовать результаты анализов практики применения нормативных актов по соответствующему вопросу, экономических и социологических исследований, научную литературу, материалы периодической печати, предложения граждан.

С учетом характера вопросов, разрешаемых в проекте, кроме того, следует изучать законодательства зарубежных стран, международные договоры, соглашения и другие документы.

Для подготовки проекта Федеральных авиационных правил создаются комиссии, рабочие и редакционные группы, экспертный совет в составе специалистов полномочного органа ГА, высоко квалифицированных научных и практических работников учреждений, организаций и предприятий системы воздушного транспорта, на которые распространяются предписания будущих Федеральных авиационных правил.

При подготовке проекта Федеральных авиационных правил, затрагивающих права и законные интересы граждан, необходимо учитывать общественное мнение. В этих случаях целесообразно проводить открытые слушания по проекту Федеральных авиационных правил.

В случае, если проект Федеральных авиационных правил предусматривает издание документов во исполнение данного проекта, проекты таких документов, как правило, следует разрабатывать и издавать одновременно с проектом Федеральных авиационных правил.

Федеральные авиационные правила, которые по предмету регулирования находятся в тесной взаимосвязи, готовятся, как правило, одновременно во избежание несогласованности, фрагментарности или параллелизма в новых документах.

Проект Федеральных авиационных правил может иметь вступительную часть (преамбулу), в которой должны быть четко определены причины, которые вызывают издание документа, цели, которые он преследует, существо наиболее важных правовых предписаний, предполагаемые последствия правового регулирования.

В ходе подготовительных работ необходимо выявить все нормативно-распорядительные документы и отдельные нормативные предписания, касающиеся регулируемых отношений, установить пробелы и другие недостатки действующей нормативной базы.

Одновременно следует четко определить круг субъектов правоотношений, на которые распространяются действия предписаний будущих Федеральных авиационных правил.



ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И ВИДЫ РАБОТ НАД ПРОЕКТОМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВИАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Работа над проектом Федеральных авиационных правил включает следующие основные этапы и виды работ:

1. Выявление пробелов, противоречий и других недостатков регулирования в процессе исполнения положений действующих нормативных документов, систематизация действующих нормативных документов по конкретным направлениям деятельности; уточнение необходимого совершенствования правового регулирования на основе изучения практики исполнения действующих актов путем анализа правоприменения, опроса компетентных лиц, проведения экспериментов (опытных практических действий).

2. Обобщение типичных нарушений предписаний действующих документов и установление возникающих при этом отрицательных последствий.

3. Рассмотрение руководителем информации о потребности в изменении регулирования, подготовка и проведение мероприятий (заслушивание должностных лиц на совещаниях, проведение семинаров или конференций и т.п.), проведение консультаций по всестороннему изучению и проверке информации о потребности в правовом регулировании.

4. Выдача заданий соответствующим отделам полномочного органа ГА (юридической службе, отделу координации нормативной деятельности, соответствующим функциональным отделам) на подготовку материалов и мероприятий для проверки потребности в правовом регулировании.

5. Подготовка (сбор и обработка) данных, материалов и мероприятий для проверки потребности в правовом регулировании, сбор и обработка сведений об имеющемся отечественном и зарубежном опыте правового регулирования, вариантах регулирования:

- изучение источников (акты, обзоры и т.п., сбор сведений путем рассылки запросов, подготовка и проведение консультаций и т.д.);

- выдача консультаций.

6. Признание наличия потребности в правовом регулировании.

7. Подготовка обоснования и составление документа об отказе в потребности в правовом регулировании.

8. Выдача задания на разработку проекта Федеральных авиационных правил:

- определение исполнителей проекта;

- установление порядка (сроки, состав работ, формы и методы финансирования, формы контроля и ответственные лица, последовательность представления документов и т.п.) разработки проекта;

- подготовка проекта технического задания для ведущей организации исполнителя.

9. Сбор и оформление исходных данных для разработки проекта Федеральных авиационных правил.

10. Представление исходных данных и других материалов для разработки проекта Федеральных авиационных правил.

11. Разработка вариантов перечня вопросов, нуждающихся в регулировании.

12. Разработка вариантов регулирования и обоснование целесообразности или нецелесообразности имеющихся альтернатив.

13. Разработка вариантов структуры проекта Федеральных авиационных правил и их обоснование.
 14. Проверка проекта Федеральных авиационных правил на соответствие действующему законодательству.
 15. В случае необходимости проверка положений правил в опытных практических действиях (экспериментально) в процессе разработки и образования вариантов проекта.
 16. Сбор и представление сведений о необходимости внесения изменений в другие акты, сбор и представление сведений о правоприменительной практике.
 17. Разработка вариантов процедур внесения изменений в другие акты и обоснование предпочтительных способов систематизации (кодификации, инкорпорации).
 18. Разработка и обоснование вариантов и необходимых изменений в других актах.
 19. Представление проекта Федеральных авиационных правил на согласование.
 20. Согласование проекта Федеральных авиационных правил.
 21. Организация рассмотрения проекта Федеральных авиационных правил.
 22. Рассмотрение проекта Федеральных авиационных правил.
 23. Принятие (утверждение) замечаний и предложений по проекту, отклонение замечаний и предложений по проекту.
 24. Возвращение проекта на доработку, оформление решения о возвращении проекта на доработку.
 25. Учет замечаний и предложений при доработке проекта Федеральных авиационных правил.
- 

26. Отказ в принятии проекта Федеральных авиационных правил с выдачей указаний (рекомендаций, предписаний) о прекращении дальнейшей работы над проектом Федеральных авиационных правил.

27. Подготовка обоснования отказа в принятии проекта Федеральных авиационных правил:

- в связи с низким уровнем представленного проекта;
- в связи с принятием другого акта;
- в связи с существенным изменением отношений, которые предполагалось урегулировать данным актом;
- по иным основаниям.

28. Рассмотрение отказа в принятии проекта Федеральных авиационных правил и оснований для такого решения:

- подтверждение ранее принятого решения о прекращении работы над проектом Федеральных авиационных правил;
- признание необходимости продолжения работы над проектом Федеральных авиационных правил;
- подготовка обоснования признания необходимости продолжения работы над проектом Федеральных авиационных правил.

29. Выдача заданий на продолжение работы над проектом Федеральных авиационных правил:

- с выдачей дополнительных указаний;
- с изменением ответственных лиц и исполнителей.

30. Доработка проекта Федеральных авиационных правил.

31. Представление доработанного проекта Федеральных авиационных правил.

33. Рассмотрение проекта Федеральных авиационных правил.

34. В случае необходимости проверка проекта Федеральных авиационных правил полностью или отдельных его положений в опытных практических условиях путем временного введения его в действие, опроса должностных лиц и т.д., разработка и обоснование методики проведения опытных практических действий по проекту, проведение опытных практических действий.

35. Внесение в проект Федеральных авиационных правил необходимых корректив по результатам временного действия.

36. Передача проекта Федеральных авиационных правил на согласование в юридическую службу полномочного органа ГА.

37. Согласование проекта Федеральных авиационных правил в юридической службе полномочного органа ГА.

38. Представление проекта Федеральных авиационных правил на утверждение.

39. Утверждение Федеральных авиационных правил.

40. Изучение Федеральных авиационных правил и разработка плана исполнения.

41. Организация исполнения Федеральных авиационных правил, сбор и анализ правоприменительной практики.

42. Доведение Федеральных авиационных правил до пользователей

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВИАЦИОННЫХ ПРАВИЛ

Начальник отдела координации нормативной деятельности после получения виз юридической службы полномочного органа ГА представляет проект на обсуждение Совета отрасли (Совета по сертификации и лицензированию, Совета по безопасности, Научно-технического совета).

Ход и результаты обсуждения и согласования проекта Федеральных авиационных правил оформляются соответствующими протоколами.

Целесообразно документировать возникающие при обсуждении и согласовании разногласия по вариантам правового регулирования с точки зрения рациональности обсуждаемых предписаний, их действенности с обязательной фиксацией аргументов о разногласиях по содержанию и форме.



ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОВЕРКИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНЫХ АВИАЦИОННЫХ ПРАВИЛ В ОПЫТНЫХ ПРАКТИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

Проект Федеральных авиационных правил может быть временно (условно) введен в действие с установлением обязательности организации работы на основе содержащихся в нем предписаний.

Оценка качества проекта строится на основе нескольких критериев:

- качества установленных вариантов предписаний оцениваются положительно в случае получения устойчивых результатов деятельности органов управления и должностных лиц, более высоких с точки зрения сроков, полноты решения поставленных задач по сравнению с ранее имевшими место результатами;

- качества изложения:

- качества структуры;

- качества управляемости объектами воздушного транспорта, независимо от форм собственности, с точки зрения обеспечения государством гарантий потребителям в безопасности полетов.