

Авиационный комплекс России включает авиацию Минобороны России, в т.ч. авиацию ВВС, ВМФ, РВСН, РОСТО, ВДВ и космических войск, авиацию МВД, МЧС, ФСБ, таможенной службы, экспериментальную авиацию, авиационную промышленность и воздушный транспорт (гражданскую авиацию).

В ходе проведения административной реформы сильная и чётко разграниченная вертикаль исполнительной власти в этой сфере создана не была, а функции государственного управления и регулирования осуществляет 6 различных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и Межгосударственный авиационный комитет (МАК).

Деятельность МАК анализируется в публикуемой ниже статье.

Нам нравится, когда нас водят за нос...?

Межгосударственный авиационный комитет (МАК) является по сути надгосударственным органом, выполняющим в Российской Федерации (далее - РФ) ряд государственных функций в области авиационной деятельности и в силу своего исключительного статуса не несущим практически никакой ответственности за выполнение этих функций, в том числе за безопасность полётов.

Несмотря на то, что полномочия, переданные МАК, входят в противоречие с отдельными указами Президента РФ и воздушным законодательством, за прошедшие 15 лет на деятельность этой организации не повлияли ни принятый в 1997 г. Воздушный кодекс РФ, ни череда реформирования авиационных властей России, ни выводы Счётной палаты, ни постановления Государственной Думы.

Казалось бы, в ходе последней административной реформы правительство должно было отменить те постановления по МАК, которые вошли в противоречие с указами Президента РФ, международ-

ным правом и российским законодательством. Однако, это до сих пор не сделано. Рассмотрим, опираясь исключительно на факты, особенности деятельности МАК.

Создание МАК

В период начала распада СССР во времена Экономического сообщества обстановка потребовала решения о сохранении единого воздушного пространства и профессионального урегулирования других вопросов авиационной деятельности государств-членов экономического сообщества. Распоряжением МЭК от 21.11.91 № 11 образуется рабочая группа по подготовке соглашения о деятельности гражданской авиации государств-членов Экономического сообщества, а её руководителем вместо маршала авиации Ефимова А.Н. назначается Анодина Т.Г., директор ГосНИИ ГА «Аэронавигация». Через две недели, 6.12.91 Совет глав правительств государств-членов Экономического сообщества принимает Постановление № 5 «Об образовании

МАК» и Постановление № 6 о назначении председателем МАК Анодиной Т.Г.

Однако, через два дня 8.12.91 главы республик Беларуси, РСФСР и Украины подписывают новый документ - «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств», поставивший последнюю точку на существовании СССР. Это соглашение предусматривало прекращение деятельности органов бывшего СССР и применения норм третьих государств, а значит и всех решений Экономического сообщества. Все права по правопреемственности СССР переходили к Российской Федерации. Таким образом, МАК в рамках Экономического сообщества потерял свою легитимность, просуществовав всего два дня.

Анодина Т.Г., никем не уполномоченная, несколько подправив текст утратившего силу «Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства» (далее - Соглашение), в течение декабря 1991г. получает в правительствах новых суверенных государств визы под этим Соглашением. В трех государствах СНГ (Азербайджан, Беларусь и Таджикистан) были получены подписи первых лиц правительств, в остальных - в ранге заместителей.

Статьей 8 Соглашения вновь было предусмотрено создание Совета по авиации и использованию воздушного пространства (далее - Совет) и МАК. При этом следует подчеркнуть, что уже в этот момент в Соглашении остались пунк-

ты, неприемлемые для суверенных государств (в отношении Единого воздушного пространства, единого управления воздушным движением, регулирования потоков и др.).

Официальное заседание глав государств и глав их правительств СНГ состоялось 30.12.91 в Минске. Вышесказанное Соглашение на этом заседании ни одним из государств официально не вносилось, т.к. его инициатором была Анодина Т.Г., а не государство (впоследствии МАК употреблял термин «протокольное рассмотрение»).

Соглашением не были предусмотрены процедуры утверждения положений о Совете и о МАК. Члены Совета - новые руководители национальных авиационных властей на своём первом заседании в 1992 г. утвердили подготовленные МАК проекты вышеуказанных положений, не имея от своих правительств таких полномочий.

31.01.94 МАК зарегистрировал Соглашение в Исполнительном секретариате СНГ (рег. № 1) с датой вступления его в силу 30.12.91, т.е. в рамках образования СНГ. Ранее МАК зарегистрировал Соглашение в ИКАО (рег. № 3720) с неверной датой его вступления в силу - 25.12.91 (вне рамок создания СНГ). Следует предполагать, что эта ошибка не была случайной и позволила впоследствии заявлять о «международном» статусе МАК.

Функции и полномочия МАК

Функции и полномочия МАК определены в нескольких документах.

Во-первых, в Соглашении определены функции и полномочия МАК в 35-ти областях деятельности гражданской авиации.

Во-вторых, МАК во всех государствах-участниках подписал перечни функций (в отношении России такой перечень был утвержден в 1992 г. зам. Председателя Правительства РФ Г.С. Хижой). Анализ показывает, что эти перечни содержат неконкретные формулировки, декларативны и не носят обязательного характера исполнения.

В третьих, от отдельных государств МАК указами президентов, в т.ч. Президента РФ Ельцина Б.Н., получил дополнительные полномочия.

Наконец, в России МАК постановлением Правительства РФ от 23.04.94 № 367 получил функции специально уполномоченного органа в области гражданской авиации, что явилось единственным прецедентом среди всех стран СНГ (приложение).

Такого объема полномочий не имеет в России ни одно министерство.

Анализ показывает, что МАК не выполняет возложенные Соглашением функции в 21 области деятельности, в 12 областях выполняет их частично и только в 2 областях полностью. К этим двум областям относятся расследование авиационных происшествий и участие в работе международных организаций. В части международного сотрудничества МАК подписано несколько соглашений и меморандумов, в которых предусмотрены общие положения о толковании понятий, сотрудничестве, содействии и взаимопомощи.

Что касается Российской Федерации, то из всех возложенных на

МАК функций полностью выполняются только 2:

- сертификация,
- расследование лётных происшествий.

Чем же отличаются эти 2 функции от остальных? Отличие состоит только в том, что эти 2 функции являются возмездными (оплачиваемыми).

Для чего тогда нужны остальные функции? Осмелимся предположить, что они выполняют роль «декоративного прикрытия» и демонстрируют «востребованность» МАК.

МАК как правило игнорирует разработку «невыгодных» для него вопросов, например, программ безопасности полётов, федеральных авиационных правил, порядка взаимодействия при авиационных происшествиях, защиту интересов авиакомпаний на рынке перевозок (Россию по шумам и экологии подвинули в Европе очень значительно), взаимное признание свидетельств и ряд других.

Рассмотрим более детально 2 функции, практически реализуемые МАК в России.

Сертификация и расследование авиационных происшествий

Воздушным кодексом РФ (ст. 8) определены виды обязательной сертификации, указаны органы, осуществляющие эти процедуры (уполномоченные органы), определены нормативно-правовые документы, устанавливающие условия сертификации (Федеральные авиационные правила), а также возмездные условия выполнения сертификации (рис.

1). Установленная система сертификации обеспечивает безопасность полётов в Российской Федерации.

Как видно из рис. 1, большинство видов сертификации (9 блоков из 14-ти) выполняет МАК. Эти полномочия и ответственность за их выполнение были делегированы МАК Правительством РФ ещё до принятия Воздушного кодекса. При этом выполняемая МАК сертификация юридических лиц, осуществляющих ремонт авиационной техники, не подтверждена официальными полномочиями.

Доля России в объёмах сертификации МАК среди государств СНГ занимает 80%, Украины 8,6%, Казахстана 6,4%, Беларуси 2,0%, остальных государств - менее одного процента. Ряд государств СНГ давно уже осуществляет эти функции силами своих национальных органов.

Воздушным кодексом РФ (ст. 37.7) предусмотрен «государственный контроль за лётной годностью гражданских воздушных судов, авиационных двигателей и воздушных винтов...», который «осуществляется "уполномоченным органом, на который в установленном порядке возложены организация и проведение обязательной сертификации». Те же требования заложены и в отношении сертификации аэродромов, аэропортов и объектов системы организации воздушного движения.

Поскольку проведение обязательной сертификации в РФ осуществляет МАК, тем самым ему переданы функции государственного контроля от имени РФ. Таким образом, МАК превратился в надгосударственный орган с функциями контроля над Российской Федерацией.

МАК осуществляет сертификацию по «Авиационным правилам», часть из которых введена в действие приказом Министра транспорта РФ. Эти авиационные правила не обязательны для соблюдения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также юридическими лицами и гражданами, поскольку такому соблюдению согласно Воздушному кодексу РФ (ст. 8.3 и ст. 37.1) подлежат только Федеральные авиационные правила (ФАП). Таким образом, эта часть авиационных правил выпала из правового поля, не имеет правовой силы и требует, мягко говоря, корректировки.

Резолюцией А-29-13 ИКАО ответственность за состояние безопасности полётов возлагается на государство, в нашем случае - на Российскую Федерацию. Возложение этих функций и ответственности на межгосударственную организацию является нарушением положений ИКАО и международного права.

В Российской Федерации на МАК возложены не только полномочия по проведению сертификации, но и по расследованию лётных происшествий, т.е. реализован принцип «сам исполняю - сам контролирую». Такое совмещение функций исполнения и контроля противоречит основному принципу административной реформы.

Кроме того, МАК по линии гражданской авиации России расследует все авиационные происшествия, хотя согласно действующему Указу Президента РФ от 05.05.92 № 439 он уполномочен только на проведение

расследования лётных происшествий, «затрагивающих интересы двух и более государств».

Общая оценка деятельности МАК

После подписания «Соглашения между Правительством Российской Федерации и МАК об условиях его пребывания на территории Российской Федерации» МАК получил в России иммунитет международной организации и статус дипломатического представительства, не подконтрольного федеральным органам исполнительной власти и российской юрисдикции.

Анализ учредительных документов МАК свидетельствует о практическом отсутствии ответственности МАК за выполнение возложенных полномочий. В числе прочего, никому не доступны для проверки финансовые потоки, проходящие через МАК, в том числе тарифы и платы, взимаемые за сертификацию, в то время как на содержание МАК уходят немалые деньги в основном из бюджета Российской Федерации.

В деятельности Совета по авиации и использованию воздушного пространства, работу которого обеспечивает МАК, отмечается явное снижение активности, как по количеству проведенных заседаний, так и по эффективности его работы. Не выполняется статья 8 Соглашения в части участия полномочных представителей государств-участников, в том числе представителей министерств или комитетов обороны, в работе Совета. Никаких полномочных представителей государств-участников в Совете нет, как

говорится, кто придет, тот и придет. Вопросов, находящихся в области интересов министерств обороны, Совет в течение последних 10 лет вообще не рассматривал. С таким отношением исполнительного органа Соглашения в лице МАК ставит под угрозу его действие на всём пространстве СНГ.

МАК сумел навязать России такую концепцию реформирования гражданской авиации, реализация которой привела к застою, устранению от решения конкретных проблем, отсутствию четкой политики и полномочий в этой сфере экономики. МАК на долгие годы втянул в эту борьбу не только российских специалистов, но и целые ведомства.

В письмах Минобороны России от 31.03.03 г. № 128/9/228 и от 20.04.04 г. № 343/ВП/450 подчеркивается длительное бездействие МАК в части приведения действующих нормативных правовых актов в соответствие с Воздушным Кодексом, из-за чего «...военные представительства не имеют правовых оснований для осуществления функций уполномоченного органа по контролю за обязательной сертификацией гражданской авиационной техники и выдачи сертификата летной годности». В январе 1995 г. выразил сомнение в целесообразности наделения МАК более широкими полномочиями МИД России.

Деятельность МАК в России вызывает непрерывно растущую тревогу как на уровне авиационной общественности, так и на официальном уровне. Приведём выдержки из отдельных документов.

Из Постановления Государствен-

ной Думы Федерального Собрания РФ от 21.02.03:

«Государственная Дума отмечает, что МАК не способствует обеспечению безопасности авиационной деятельности, поскольку выполняет не свойственные ему функции проведения сертификации типов российских воздушных судов, средств радиотехнического обеспечения и связи, двигателей воздушных судов, организаций гражданской авиации.

МАК как негосударственная организация освобожден от налогов на доход от проводимых сертификационных работ и расходует значительные денежные средства не на финансирование безопасности авиационной деятельности, а в собственных целях.

Совмещение МАК функций по сертификации воздушных судов и расследованию авиационных происшествий с российскими воздушными судами всех типов привело к тому, что основной причиной большинства авиационных происшествий стал, по утверждению этого комитета, «человеческий фактор», а не изношенность и отсутствие должной системы поддержания летной годности авиационной техники. Такое совмещение функций позволяет МАК не нести ответственности за авиационные происшествия и перекладывать вину на экипажи воздушных судов.

Статус МАК корректно не определен, он не несет ответственности за снижение уровня безопасности полетов воздушных судов, техническое состояние, безопасность эксплуатации воздушных судов и средств для обеспечения безопасности их полетов, развитие авиаци-

онной сети, новых авиационных технологий, разработку более совершенной авиационной техники.

Деятельность МАК на территории Российской Федерации давно не отвечает ее интересам.»

Из выводов Счётной палаты (2000 г.):

«Вытеснению России с внешнего и внутреннего рынков гражданской авиатехники способствует отсутствие целенаправленной государственной политики в области сертификации воздушных судов. Эта важнейшая сфера государственной деятельности изъята из ведения Правительства РФ и передана МАК.

Можно сделать однозначный вывод, что проводимая МАК политика не соответствует интересам национальной безопасности России. На 01.01.2000 года 38 типам воздушных судов западного производства односторонне открыт российский авиационный рынок. В то же время на западный рынок допущены только 2 российских самолёта.

Постановление Правительства РФ от 23.04.94 № 367, которым МАК были предоставлены полномочия федерального органа исполнительной власти, принято с превышением полномочий и противоречит Конституции РФ (ст. 11, 16, 79) и др. законодательным актам.

Фактически постановлением Правительства РФ от 23.04.94 № 367 и Соглашением между Правительством РФ и МАК об условиях его пребывания на территории РФ МАК, наделённый функциями органа федеральной исполнительной власти и иммунитетом международной организации, оказался неподведомственным и неподконтрольным

ОБЯЗАТЕЛЬНАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ РФ

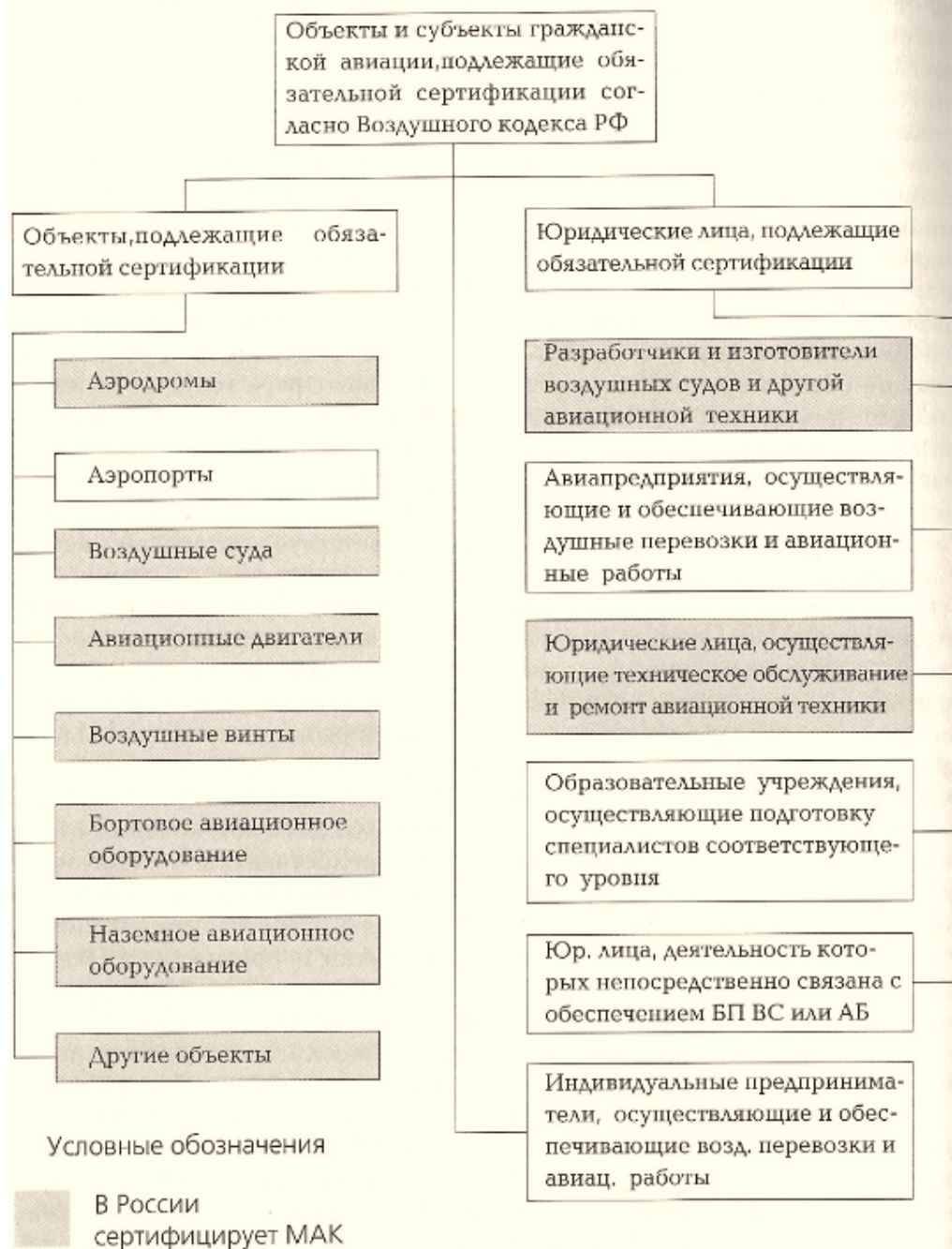


Рис. 1. Объекты и субъекты, подлежащие обязательной сертификации в гражданской авиации РФ (статья 8 Воздушного кодекса РФ)

органам государственной власти РФ. Сложившаяся ситуация противоречит государственным интересам и законодательству РФ».

Выводы и предложения

По-видимому, полномочия МАК остаются сегодня одной из предпосланных нерешенных проблем в авиационной деятельности, оставшихся в наследие от времён бесконтрольности и вседозволенности. Дальнейший бессистемный подход к этой проблеме создает угрозу для национальной безопасности государства.

Ранее принятые постановления правительства в части делегирования МАК полномочий в сфере гражданской авиации РФ требуют отмены и пересмотра, как не отвечающие международной практике и национальным интересам Российской Федерации.

В частности, необходимо все полномочия, связанные с сертификацией и расследованием авиационных происшествий в сфере гражданской

авиации РФ, в том числе ответственность за состояние безопасности полётов, возложить на соответствующие федеральные органы исполнительной власти РФ.

При этом целесообразно сохранить за МАК полномочия по участию или проведению расследования авиационных происшествий в случаях, затрагивающих интересы двух и более государств, а также функции осуществления международного сотрудничества, определенные "Соглашением о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства".

Воздушное пространство это не только небесный голубой простор, это стратегическое и правовое пространство нашей Родины, авиационная техника национального производства - это не объект обогащения, это - всё передовое, смелое и красивое, это будущее новой России и её молодого поколения.

Иванов П.П.

Приложение

Перечень полномочий, делегированных МАК (Российская Федерация)

№	Полномочия, делегированные МАК
Указ Президента РФ Ельцина Б.Н. от 05.05.92 № 439 «О мерах по выполнению межправительственного Соглашения о гражданской авиации и об использовании воздушного пространства на территории РФ» (пункт 3)	
	До принятия новых актов воздушного законодательства уполномочить МАК на:
1	- проведение аудиторского расследования летных происшествий, затрагивающих интересы двух и более государств,

2	- сертификацию воздушных судов и оборудования международных аэропортов с выдачей документов в соответствии с действующими законодательными актами заинтересованных государств».
Указ Президента РФ от 13.06.1996 г. № 904 «О государственном регулировании и государственной поддержке гражданской авиации и авиационной промышленности РФ» (пункт 3)	
3	«...сохранить единую систему авиационных правил и сертификации воздушных судов, авиационного производства, международных и категоризованных аэродромов, их оборудования и его производства, а также единую систему независимого расследования авиационных происшествий в рамках МАК в соответствии с предоставленными ему законодательными актами Российской Федерации полномочиями и установленной ответственностью.
Постановление Правительства РФ от 23.04.94 № 367 «О совершенствовании системы сертификации и порядка расследований авиационных происшествий в гражданской авиации РФ»	
	Предоставить МАК полномочия и ответственность федерального органа исполнительной власти в области:
4	- нормирования летной годности воздушных судов,
5	- годности эксплуатации аэродромов,
6	- расследовании авиационных происшествий на территории Российской Федерации.
	Поручить МАК совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработку и совершенствование Авиационных правил:
7	- по нормированию летной годности гражданской авиационной техники,
8	- по процедурам сертификации воздушных судов и их компонентов,
9	- правил производства авиационной техники,
10	- правил сертификации международных и категоризованных аэродромов и их оборудования,
11	- правил нормирования воздействия авиации на окружающую среду,
12	- правил расследования авиационных происшествий
	Установить, что Авиационные правила, утвержденные Советом..., вносятся в действие директором ФАС России по согласованию с Минэкономики РФ (п. 1 в редакции Постановления Правительства РФ от 22.04.1997 № 462).
	Поручить МАК с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с утвержденными Авиационными правилами проводить:

13	- сертификацию воздушных судов и их компонентов,
14	- сертификацию производства авиационной техники,
15	- сертификацию международных и категоризованных аэродромов и их оборудования,
16	- сертификацию организаций, разрабатывающих авиационную технику,
17	проводить аккредитацию организаций (центров), осуществляющих сертификационные работы, и уполномоченных Авиарегистром МАК экспертов (экспертов-аудиторов);
	организацию и проведение совместно со специалистами заинтересованных федеральных органов исполнительной власти расследования авиационных происшествий:
18	с воздушными судами РФ,
19	с воздушными судами иностранных государств на территории РФ;
20	участвовать совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в расследовании авиационных происшествий с воздушными судами РФ на территориях государств, не являющихся участниками Соглашения..., если такое расследование ведется полномочными органами этих государств (п. 2).
21	Предоставить МАК право совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти проводить переговоры с авиационными властями зарубежных государств по вопросам взаимного признания сертификации летной годности гражданской авиационной техники, разрабатывать проекты соответствующих соглашений и вносить их в установленном порядке в Правительство Российской Федерации. (п.3, введен Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.04.95 № 316).
22	МАК совместно с представителями заинтересованных федеральных органов исполнительной власти разрабатывать Федеральные авиационные правила по нормированию годности и сертификации типов наземных радиотехнических (радиолокационных, радионавигационных, радиосвязных) средств и комплексов, а также отдельных подсистем (компонентов) автоматизированных и неавтоматизированных систем управления воздушным движением, предназначенных для обеспечения полетов воздушных судов по воздушным трассам;
23	МАК с участием ФАС России и Госстандарта России проводить сертификацию указанных средств, комплексов, подсистем (компонентов) и их производства с выдачей соответствующих сертификатов, свидетельств и эквивалентных им документов. (п. 4, введен Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.-9.1997 № 1147).

Постановление Правительства РФ от 23.04.96 № 513 «О мерах по государственному регулированию и государственной поддержке гражданской авиации в РФ»

24	Министерству транспорта РФ, Госкомоборонпром России с участием и МАК утвердить структуру ФАП и организовать, начиная с 1996 г. их разработку с учетом действующих в мире авиационных правил (п.4).
25	Министерству транспорта РФ с участием МИД России и МАК подготовить в 1996 г. предложения по координации систем подготовки авиационных специалистов, взаимному признанию государственных свидетельств летного и инженерно-технического состава..., для внесения на рассмотрение Совета Глав Правительств СНГ (п. 5).
26	Министерству транспорта РФ с участием МИД России, Министерством Внешних экономических связей РФ и Минэкономики России разработать с участием МАК и реализовать в 1996 г меры по защите интересов отечественных авиакомпаний на рынке воздушных перевозок (п.13).
27	Министерству транспорта РФ, Минобороны России, Госкомитету по оборонным отраслям промышленности с участием МЧС России и МАК разработать и утвердить в 1 полугодии 1996 г. порядок взаимодействия при авиационных происшествиях (п.14).
28	Министерству транспорта РФ, Госкомитету по оборонным отраслям промышленности при участии МАК разработать и утвердить программу обеспечения безопасности полетов на воздушном транспорте РФ (п.15).