



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

103793 ГСП, Москва, ул. Б.
Дмитровка, 15а

Директору Федеральной авиационной
службы Российской Федерации

Зайцеву Г.Н.

27.05.99 № 23 д/5-99

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

об устранении нарушений законодательства,
направленного на обеспечение безопасности
полетов при организации воздушного движения

Проведенной Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверкой установлено, что Федеральной авиационной службой (ФАС) России и подчиненными ей органами принимаются определенные меры по обеспечению безопасности полетов при организации воздушного движения (ОрВД). Вместе с тем, несмотря на устойчивую тенденцию снижения интенсивности воздушного движения в последние годы, уровень безопасности полетов при ОрВД остается низким, многие положения Воздушного кодекса Российской Федерации исполняются ненадлежащим образом.

Так, в 1998 г. с нарушениями в деятельности служб управления воздушным движением (УВД) связаны 1 катастрофа, 1 авария, 25 инцидентов, в т.ч. 4 опасных сближения воздушных судов (ВС) в полете.

Основные нарушения заключались в несоблюдении установленных правил и схем набора высоты, выхода из зоны аэродрома, эшелонирования, снижения и захода на посадку, минимума погоды, порядка и сроков передачи экипажу ВС информации о состоянии погоды на маршруте полета, в пунктах взлета и посадки, в приеме и выпуске ВС с неподготовленной взлетно-посадочной полосы (ВПП) и др.

Причины ненадлежащего исполнения законодательства о безопасности полетов при ОрВД кроются в слабой профессиональной подготовке диспетчеров состава, неудовлетворительной организации работы со стороны руководящего состава предприятий и служб УВД, ответственных за безопасность полетов, нарушении трудовой и технологической дисциплины, неудовлетворительном знании английского языка при обслуживании международных рейсов.

Анализ средств объективного контроля, разбор оперативной обстановки, служебные расследования по допущенным нарушениям технологии работы и служебной дисциплины проводятся нерегулярно, не всегда полно, что не позволяет

своевременно выявлять нарушения правил УВД и принимать соответствующие профилактические меры.

Работа комиссий по расследованию авиационных происшествий (АП) и инцидентов характеризуется многочисленными недостатками, свидетельствующими о формальном отношении к проведению расследований и контролю за их ходом со стороны руководства территориальных органов ФАС России и госпредприятий по использованию воздушного пространства (ИВП) и УВД. Имеют место неточные и необоснованные формулировки классификации нарушений. Зачастую низкое качество расследования объясняется отсутствием в составе комиссий специалистов УВД, имеющих необходимые знания и опыт проведения расследований.

Не всем авиасобытиям дается своевременная и объективная оценка. Так, 14.02.98 на участке международной трассы А-575 экипажем рейса КАЛ-915 корейской авиакомпании было доложено диспетчеру вспомогательного районного центра Кызыл о срабатывании на борту ВС системы предупреждения об опасном сближении со встречным ВС Ту-154. Данное событие диспетчером было скрыто, мер к сохранению средств объективного контроля принято не было, в связи с чем провести качественное расследование по данному факту и правильно его классифицировать не представилось возможным.

В настоящее время материалы расследования таких инцидентов в ФАС России практически не представляются. В 1998 г. поступило лишь 10% материалов расследования нарушений, связанных с ИВП и УВД, чего явно недостаточно для качественного и полного анализа состояния безопасности полетов.

Практически не используется право аннулирования лицензий и сертификатов по инициативе ФАС России за невыполнение указанных в них условий и нарушения, связанные с безопасностью воздушного движения.

Контроль за выполнением мероприятий по устранению недостатков выявленных в ходе проверок, является недостаточным, в результате они причины их проявления нередко повторяются.

В настоящее время на продленном ресурсе работает около 75 % технических средств радиолокации, радионавигации и связи. Изношенность радиотехнического оборудования, отсутствие или недостаточное количество средств вторичной радиолокации и современного оборудования отображения информации, неустойчивая связь со смежными органами УВД и воздушными судами, повсеместное отключение электроэнергии на объектах УВД негативно сказываются на обеспечении безопасности полетов.

Продолжает снижаться качество подготовки аэродромов к полетам. На ряде из них ВПП требуют ремонта. Многие руководители аэропортов зачастую принимают решения об эксплуатации неподготовленных аэродромов, не пригодных к приему и выпуску воздушных судов.

Проверки на местах выявили многочисленные случаи нарушений трудовой дисциплины: выход на работу в нетрезвом состоянии, несанкционированное отсутствие на рабочих местах, сон при выполнении служебных обязанностей,

непрохождение диспетчерским составом предсменного медицинского осмотра и др. Вопреки требованиям нормативных документов непосредственно в рабочих помещениях объектов УВД имеются предметы, не относящиеся к типовому оборудованию и отвлекающие внимание диспетчеров при контроле за воздушной обстановкой (телевизоры и т.п.).

Проверкой, проведенной Восточно-Сибирской транспортной прокуратурой, установлено неудовлетворительное планирование воздушного движения в части расписания международных полетов по трассам УБ 154, УР 30, А 333, УР 22. Из-за низкой пропускной способности, обусловленной отсутствием средств вторичной радиолокации, два раза в сутки отмечается превышение фактической интенсивности воздушного движения над нормативной.

С отставанием от планируемых сроков проводится сертификация объектов УВД. Из 144 служб УВД аэропортов федерального значения и госпредприятий по ИВП и УВД Федеральной авиационной службой России сертифицировано лишь 54. Контроль за проведением территориальными органами ФАС России сертификации объектов УВД отсутствует.

Из-за малочисленности специалистов по профилю УВД в некоторых территориальных управлениях (ТУ) ФАС России контроль за деятельностью служб УВД аэропортов, зональных и районных центров практически не осуществляется.

В ущерб безопасности воздушного движения продолжают иметь место случаи прекращения органами Росгидромета метеобеспечения полетов ВС. ликвидации сети метеопостов и авиаметеостанций. Только по Тюменскому региону это отмечено в ряде аэропортов и зон УВД (Тарко-Сале, Уренгой, Толька, Мыс Каменный, Сеяха, Сабетта, Харасавэй, Бованенково, Салехард, Яр-Сале, Урай, Березово). Подобная обстановка сложилась во многих регионах. В ряде аэропортов зафиксированы случаи отказа работников авиаметеостанций от предоставления экипажу метеоконсультации из-за отсутствия договора по оплате услуг.

Однако со стороны ФАС России решительных мер к налаживанию надлежащего взаимодействия с Росгидрометом до последнего времени не принималось.

Негативно влияет на состояние безопасности полетов нечеткое распределение функции и полномочий между госпредприятиями по ИВП и УВД и территориальными органами ФАС России, отсутствие должного взаимодействия между структурными подразделениями ФАС России и Госкорпорацией по обслуживанию воздушного движения (ОВД) в осуществлении контроля за работой служб УВД. Существующие инспекции по безопасности полетов территориальных органов данным вопросам уделяют недостаточно внимания. Государственный контроль с их стороны за деятельностью предприятий по УВД носит нерегулярный характер и осуществляется практически только в периоды проведения межсезонных проверок. При этом недостаточно эффективно используется имеющаяся структура контроля за безопасностью воздушного

движения в системе Госкорпорации по ОВД.

В соответствии со ст.8 ВК РФ авиационный персонал, в том числе осуществляющий деятельность по обслуживанию воздушного движения, подлежит обязательной аттестации. Однако, как показала проверка, в нарушение этого требования закона на местах встречается немало случаев допуска к работе неаттестованных работников диспетчерских служб ("Уралаэронавигация", "Севзапаэроконтроль", СКЦ АУВД "Стрела" и др.).

Перечисленные и другие нарушения во многом объясняются тем, что создание единой хозяйственной системы УВД и регулирования ИВП неоправданно затянулось. ФАС России и Мингосимущество России не принимают активных совместных мер к выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 14.05.96 N 583 "Вопросы Федеральной авиационной службы" и других постановлений о реорганизации гражданской авиации. Ввиду отсутствия четкого механизма формирования Госкорпорации по (ОВД) ни одно госпредприятие по ИВП и УВД до настоящего времени не вошло в ее состав в качестве дочернего предприятия. Юридическое оформление этой процедуры не производится.

В период образования Госкорпорации по ОВД в декабре 1996 г. были допущены нарушения, связанные с формированием уставного капитала предприятия. Это обстоятельство не позволило своевременно приступить к преобразованию существующих госпредприятий по ИВП и УВД в дочерних предприятия Госкорпорации. После выявления указанных нарушений прокуратурой г.Москвы и внесения в феврале 1998 г. представления в Мингосимущество России они были устранены только спустя 10 месяцев. В результате на сегодняшний день все имущество Госкорпорации по ОВД состоит лишь из объектов, переданных ей от ОАО "Аэропорт Анапа" в марте 1999 г.

Еще 30.04.93 было принято постановление Правительства Российской Федерации N 403 "О модернизации единой системы организации воздушной движения Российской Федерации", которым предусматривалось выделение из состава предприятий гражданской авиации подразделений, осуществляющих функций ИВП и УВД. Однако в отношении 28 наиболее крупных госпредприятий и акционерных обществ эти требования до сих пор остаются невыполненными.

Более того, несмотря на ряд уже принятых решений Правительства Российской Федерации и ведомственных приказов по данному вопросу, непосредственно в ФАС России до настоящего времени единого подхода к их выполнению еще не выработано.

Между тем затянувшаяся реорганизация системы УВД, разрушение старых связей и отсутствие новых приводит к дезинтеграции и значительной потере управляемости в гражданской части единой системы (ЕС) ОрВД.

В ФАС России еще не налажен должный контроль за деятельностью госпредприятий по ИВП и УВД, территориальных органов и подведомственных предприятий по УВД.

За 1998 г. из 34 госпредприятий по ИВП и УВД к настоящему времени

поступили отчеты о состоянии безопасности полетов лишь от 22, причем из 18 ТУ ФАС России - только от 5. Многие из них составлены формально, без обязательного анализа причин и условий допущенных нарушений.

Поступающие из регионов отчеты о безопасности полетов не обобщаются и не анализируются, что не позволяет полно реагировать на развитие негативных тенденций во всех предприятиях по УВД независимо от форм собственности и своевременно принимать адекватные меры.

Анализ поступающих телефонограмм по нарушениям ИВП и ограничениям по аэродромам также не проводится.

Реформирование структуры гражданской авиации не сопровождается соответствующим изменением нормативно-правовой базы. Действующее воздушное законодательство не в полной мере определяет ответственность пользователей воздушного пространства за нарушения правил ИВП, содержит правовую неопределенность, препятствующую надлежащему и своевременному реагированию уполномоченных органов воздушного транспорта на допускаемые нарушения. С момента принятия Воздушного кодекса Российской Федерации не разработаны окончательные редакции Федеральных авиационных правил ОрВД, ОВД, классификации персонала ОВД и др. Это объясняется как крайне недостаточным финансированием научного сопровождения обеспечения безопасности воздушного движения, так и пассивностью ФАС России и Госкорпорации по ОВД на этом направлении деятельности.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации",

ПРЕДЛАГАЮ:

1. Рассмотреть настоящее представление на заседании коллегии ФАС России и принять решительные меры к устранению отмеченных нарушений в деятельности по безопасному управлению воздушным движением, установив надлежащий контроль за их реализацией.

2. Повысить ответственность руководителей всех уровней, организующих работу по обслуживанию воздушного движения, в соответствии с их должностными обязанностями.

3. Активизировать действия по формированию Госкорпорации по ОВД. Принять меры к устранению волокиты в исполнении решений Правительства Российской Федерации и ФАС России по данному вопросу,

4. О результатах и принятых мерах сообщить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в установленный законом срок.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации
государственный советник юстиции 1 класса

М.Б.Катышев

