

Уважаемый Михаил Владимирович!

Понимая, что путь, который выбирает Правительство Российской Федерации направлен на развитие страны, на укрепление международного престижа России. Не могу остаться от такой проблемы, как регулярность полетов и их безопасность, а также и обороноспособность государства, его экономики, рационального и гибкого распределения Воздушного Пространства в интересах пользователей и т.д.

К этому меня вынуждает мой профессиональный опыт (в системе Управления Воздушным Движением 25 лет) и долг гражданина моей страны.

Историческая необходимость осуществления контроля за полетами летательных аппаратов с наземных пунктов управления, в условиях роста числа полетов была неразрывно связана с созданием, становлением и развитием авиации.

На всех этапах своего становления и развития национальная система управления воздушным движением была исторически зависима от состояния государства, его политической системы, состояния экономики и обороны страны.

В действующем Положении о ЕС ОрВД Российской Федерации определено, что основную и определяющую часть этой системы составляют ее оперативные органы обслуживания воздушного движения (ОВД), находящиеся в составе ФГУП «Госкорпорация по ОрВД». Это обстоятельство свидетельствует, что ЕС ОрВД Российской Федерации из государственной межведомственной (военно-гражданской) системы реально превратилась в ведомственную ЕС ОрВД ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» – единую систему ОрВД предприятия, подведомственного Росавиации.

Фактически, за прошедшее с 2009 года время, от прежней ЕС ОрВД Российской Федерации периода 1998 – 2008 годов осталось только название.

В настоящее время в подзаконных актах, изданных Правительством Российской Федерации во исполнение Воздушного кодекса РФ, отсутствуют нормы «Государственное регулирование ИВП» (пункт 1 статьи 12 ВК) и «Уполномоченный орган в области ИВП» (пункт 2 статьи 12 ВК). Обэтом свидетельствует рассмотрение положений Минтрансе России, Росавиации и Ространснадзоре, приказов о распределении обязанностей руководителей этих федеральных органов исполнительной власти и их заместителей, положений о структурных подразделениях, подчиненных этим заместителям.

В 2009 году Положением о Минтрансе России (постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 395) было установлено (пункт 1):

«Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания,....».

Таким образом, Минтранс России являясь федеральным органом исполнительной власти в области транспорта не был определен уполномоченным органом в области использования воздушного пространства (пункт 2 статьи 12 ВК), возможно, по причине того, что ему было поручено выполнять только часть функций государственного регулирования использования воздушного пространства, а именно, - осуществление функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области ИВП.

Необходимо напомнить, что «Под государственным регулированием использования воздушного пространства понимаются установление государством общих правил осуществления такой деятельности,

организация и проведение государственного контроля (надзора) в области использования воздушного пространства, а также установление ответственности за нарушения правил использования воздушного пространства» (пункт 1 статьи 12 ВК).

Далее, новые функции были включены в сферу деятельности Департамента государственной политики в области гражданской авиации (ДГП ГА). Хотя известно, что Воздушный Кодекс РФ разделяет государственное регулирование использования воздушного пространства (глава 2 ВК) и государственное регулирование деятельности авиации (глава 3 ВК).

При этом, при разработке положений о структурных подразделениях Минтранса России, в Положении о Департаменте государственной политики в области гражданской авиации, (утвержденном приказом Минтранса России от 4 мая 2018 г. N 174), в разделе «Общие положения» (пункт 1.1 Положения ДГП ГА) было определено: «Департамент государственной политики в области гражданской авиации обеспечивает деятельность Министерства по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания», а его основная и единственная задача (пункт 2.1.1 Положения ДГП ГА) была определена, как: «Выработка и осуществление государственной политики в области гражданской авиации». Среди функций ДГП ГА, не указано, как осуществляется его деятельность по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, а также, та часть деятельности по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, которая относится к сфере авиационно-космического поиска и спасания, (пункт 1 Положения о Минтрансе России).

Таким образом, исполнение Минтрансом России функций по государственному регулированию ИВП (пункт 2, статьи 12 ВК), связанных с выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, а также, авиационно-космического поиска и спасания, в подразделениях Минтранса России формально не предусмотрено.

В 2009 году, в вновь утвержденных Правительством РФ положениях о подведомственных Минтрансу России – Росавиации и Ространснадзору, были внесены изменения, связанные с перераспределением функций Росавиации в эти федеральные органы исполнительной власти. Положением о Росавиации (утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 396) определено (пункт 1):

«Росавиация является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания ...» и находится в ведении Министерства транспорта Российской Федерации».

К полномочиям Росавиации, согласно утвержденному Положению, по номерам его пунктов, отнесено:

5.4.35. оказание государственных услуг по аэронавигационному обслуживанию пользователей воздушного пространства Российской Федерации...

5.4.36. организация единой системы авиационно-космического поиска и спасания;

5.4.37. обеспечение руководства функционированием Единой системы организации воздушного движения, ее реформирование с целью создания Аэронавигационной системы России;

5.15. осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

В части иных полномочий (по руководству Росавиацией функционированием ЕС ОрВД), согласно Положению о Единой системе (утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. N 901), - определено:

5. Руководящим органом Единой системы является Федеральное агентство воздушного транспорта, которое в целях обеспечения устойчивой и непрерывной работы Единой системы осуществляет руководство ее функционированием, в том числе:

а) утверждает положение об оперативных органах Единой системы и перечень оперативных органов Единой системы;

б) осуществляет аттестацию руководителей оперативных органов Единой системы;

в) координирует деятельность оперативных органов Единой системы и взаимодействующих с ними подразделений единой системы авиационно- космического поиска и спасания, органов (служб) аэронавигационной информации и органов (подразделений) метеорологического обеспечения аэронавигации;

г) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства;

д) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами противовоздушной обороны по вопросам контроля за соблюдением федеральных правил использования воздушного пространства;

е) устанавливает типовые структурные схемы оперативных органов Единой системы;

ж) устанавливает порядок функционирования наземных объектов средств и систем обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи, включая авиационную наземную сеть передачи данных и телеграфных сообщений, а также порядок использования этих систем и средств оперативными органами Единой системы;

з) устанавливает порядок проведения подготовки и допуска к работе персонала оперативных органов Единой системы;

и) координирует взаимодействие оперативных органов Единой системы с органами систем организации воздушного движения сопредельных государств.

Анализ Положения о распределении обязанностей между руководителем Росавиации и его заместителями (утверждено приказом Росавиации от 31.12.2020 №1893-П) показывает, что перечисленные выше

функции, уточняющие полномочия руководящего органа ЕС ОрВД, формально не были включены в обязанности руководителя Росавиации, его заместителя, отвечающего за деятельность ЕС ОрВД и руководителей структурных подразделений, подчиненных этому заместителю.

В Положении также не определено, что Росавиация является уполномоченным органом в области ИВП (пункт 2 статьи 12 ВК) и отсутствуют полномочия по созданию координационных органов (пункт 6.4 Положения).

Положением о Ространснадзоре определено (пункт 1):

«Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания,....».

Установлено, что: «Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) при реализации своих полномочий осуществляет, в том числе специальные разрешительные, контрольные и надзорные функции, возложенные в соответствии с законодательством Российской Федерации на ...специально уполномоченный орган в области гражданской авиации (федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области гражданской авиации)».

К полномочиям Ространснадзора, по номерам пунктов его Положения, отнесено:

5.1. осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации:

5.1.1. о гражданской авиации;

Примечание: Для исполнения этой функции предусмотрен

«Административный регламент Ространснадзора проведения проверок при осуществлении федерального государственного транспортного надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров в сфере гражданской авиации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания», утвержденный приказом Минтранса России от 26 апреля 2012 г. N 114.

Однако, этим Административным регламентом Федеральный государственный транспортный надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере использования воздушного пространства, - не предусмотрен.

Распределением обязанностей между руководителем и заместителями руководителя Ространснадзора (приказ от 19.03.2013 № АК-365ФС)

предусмотрено, что заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (воздушный транспорт и транспортная безопасность):

1) является заместителем главного государственного транспортного инспектора Российской Федерации по направлению деятельности;

2) контролирует в установленном порядке организацию деятельности по надзору за транспортной безопасностью, государственному надзору за состоянием безопасности полетов и авиационной безопасности в гражданской авиации, осуществлению контроля и надзора за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации, в том числе, международных договоров Российской Федерации о гражданской авиации;

Однако, при распределении обязанностей между руководителем и заместителями руководителя Ространснадзора надзор за соблюдением

воздушного законодательства Российской Федерации не конкретизирован, в том числе, в части использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства, авиационно-космического поиска и спасания.

Наряду с этим, Воздушным кодексом РФ предусмотрена Статья 18.1.

«Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства»:

Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в

области использования воздушного пространства при осуществлении им федерального государственного транспортного надзора в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Таким образом, Ространснадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания..., однако, в Положении Ространснадзор не определен, как уполномоченный орган в области использования воздушного

пространства, который, согласно Воздушному кодексу Российской Федерации (статья 18.1), должен осуществлять Государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства.

В 2018 - 2020 годах произошло 12 авиационных инцидентов при ОВД между воздушными судами гражданской и/или государственной авиации на различных этапах полетов и в различных зонах ответственности за ОВД: на маршруте, подходе, в аэродромной зоне, при посадке, старте и рулении. Часть из них произошла в воздушном пространстве аэродромов совместного базирования, при управлении объединенными группами УВД (руководства полетами) в составе гражданских и военных представителей (Приложение 1 к Ретроспективному анализу). Имеющиеся анализы результатов расследования авиационных событий с участием гражданских и государственных воздушных судов свидетельствуют о нарушениях правил ОВД в процессе координации взаимодействия гражданских и военных авиадиспетчеров. В том числе, между органами ЕС ОрВД и органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователей воздушного пространства.

Таким образом,

1. Отсутствие в ЕС ОрВД соответствующих межведомственных координационных органов федерального и регионального уровня, сформированных в целях повышения безопасности полетов и усиления межведомственной координации в области использования воздушного пространства- УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

2. Наличие противоречий в положениях о Минтрансе России, Росавиации, Ространснадзоре, нормам, установленным Воздушным кодексом Российской Федерации. Полномочия Минтранса России, Росавиации и Ространснадзора, установленные Правительством Российской Федерации, в части, касающейся использования воздушного пространства, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, а также их распределение (делегирование) соответствующим структурным подразделениям указанных федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), - не соответствуют нормам Воздушного кодекса РФ.- УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

3. Подведомственный Минтрансу России надзор за соблюдением воздушного законодательства Российской Федерации, в части использования воздушного пространства, является недостаточным и допускает разноречивое толкование норм Воздушного кодекса Российской Федерации и ведомственных актов (Примечание: иначе трудно объяснить, почему в течение последнего десятилетия остаются не замеченными противоречия отдельных норм, указанных нормативных правовых актов, Воздушному кодексу Российской Федерации). –УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

4. Отсутствие в положениях о названных выше Федеральных Органов Исполнительной Власти соответствующих норм о государственном регулировании использования воздушного пространства и назначении уполномоченных органов в области использования воздушного пространства свидетельствует об отдельных упущениях в процессе разработки положений для представления к утверждению Правительством Российской Федерации- УГРОЗА БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

Примечание: данное обстоятельство может наводить на мысль о том, что Государство - Российская Федерация, отказалось от государственного регулирования использования воздушного пространства и назначения уполномоченных органов в этой области.

Предлагаю, рассмотреть вопрос о специально уполномоченном органе исполнительной власти в области использования воздушного пространства.