

УДК 629.73:656.7:347.822.4

К ПРОБЛЕМЕ ПРАВОВОГО СТАТУСА РУКОВОДИТЕЛЯ ПОЛЕТОВ

В.П. ШИЛИНА

В статье проведено исследование правового статуса руководителя полетов, проанализирована нормативная правовая база, регулирующая деятельность руководителя полетов. Делается вывод о том, что руководитель полетов является субъектом специальных правоотношений, определенных нормами законодательства.

Ключевые слова: воздушный транспорт, гражданская авиация, руководитель полетов, правовой статус, трудовая функция, квалификационные требования, технология взаимодействия.

1. Приказом Минздравсоцразвития России от 29.01.2009 г. № 32 утвержден Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (далее – ЕКС), раздел «Квалификационные характеристики должностей руководителей и специалистов организаций воздушного транспорта»¹.

Содержащиеся в нём квалификационные характеристики руководителя полетов свидетельствуют о значительных его полномочиях. В частности, они предусматривают, что руководитель полетов обеспечивает безопасность и экономичность полетов воздушных судов; организует и контролирует управление движением воздушных судов, находящихся в зоне ответственности диспетчерских пунктов управления воздушным движением; принимает решение о направлении воздушных судов на запасные аэродромы при невозможности посадки на аэродроме назначения, а также о начале, прекращении и возобновлении полетов на аэродроме; руководит работой дежурной смены управления воздушным движением. При этом руководитель полетов должен знать: законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, определяющие направления развития гражданской авиации; нормативные и методические документы, регламентирующие организацию воздушного движения; технологию работы диспетчеров управления и планирования воздушного движения.

Юридически значимая проблема «лишь» в том, что названный приказ не зарегистрирован Минюстом России, не опубликован и поэтому в силу Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в нем предписаний².

2. В разделе IV ФАП «Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам», утвержденных приказом Минтранса России от 26.11.2009 г. № 216 (далее – ФАП № 216)³, установлены требования к кандидатам, предъявляемые при внесении отметок о допуске к работе руководителем полетов, в том числе: наличие высшего профессионального образования; опыт работы в органах обслуживания воздушного движения (управления полетами) не менее чем 60 месяцев, в том числе не менее чем 36 месяцев в подразделении, представляющем кандидата на получение допуска руководителя полетов; как правило, все допуски к работе на диспетчерских пунктах (секторах), где кандидат будет исполнять должностные обязанности руководителя полетов; документ об успешном прохождении курсов подготовки руководителей полетов; действующее свидетельство и классную квалификацию «диспетчер УВД 1-го класса».

Кандидат на должность руководителя полетов должен продемонстрировать практические навыки по ряду операций, включая взаимодействие со службами, обеспечивающими выполне-

¹ Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. № 3. 2009.

² СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

³ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 7. 15.02.2010.

ние полетов.

3. Приказом Минтранса России от 30.01.2004 г. № 10 утверждено Положение об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации Российской Федерации (приказ зарегистрирован в Минюсте России 25.02.2004 г. № 5580), в котором также упоминается должность руководителя полетов⁴.

Следует отметить, что ни в одном из вышеперечисленных нормативных актов не упоминается такая должность, как руководитель полетов аэродрома.

4. Отметим, что Минтрансом России до сих пор не утвержден перечень специалистов авиационного персонала гражданской авиации; при этом в распоряжении Росавиации от 11.04.2005 г. № ШН-107-р⁵ имеется ссылка на постановление Правительства РФ от 10.07.1998 г. № 749-ДСП «Об утверждении перечней должностей авиационного персонала Российской Федерации»⁶.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2008 г. № 16 «Об утверждении перечня работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств» утвержден перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств. В разделе III «Гражданская авиация» перечня указаны должности диспетчеров, однако должность руководителя полетов в названном перечне отсутствует.

5. Согласно п. 3.6.1 ФАП «Организация воздушного движения в Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 25.11.2011 г. № 293 (далее - ФАП № 293)⁷, смены диспетчеров УВД возглавляют должностные лица из числа руководителей – руководители полетов, которые исполняют свои функциональные обязанности в соответствии с должностной инструкцией.

В соответствии с п. 3.6.2 ФАП № 293 руководителю полетов «в оперативном отношении» подчиняются старшие должностные лица объектов и служб, обеспечивающих производство полетов и обслуживание воздушного движения по вопросам, связанным с обеспечением безопасности полетов воздушных судов.

Однако правовой механизм такого «подчинения» действующими нормативными правовыми актами не установлен.

6. Согласно п. 3.3.10 ФАП № 293 диспетчерский пункт (сектор), осуществляющий обслуживание воздушного движения на ВПП, при выполнении работ на летной полосе:

- дает разрешение на выезд технических и других автотранспортных средств на летную полосу только с разрешения руководителя полетов;
- информирует руководителя полетов и при наличии диспетчера, осуществляющего обслуживание воздушного движения на предподсадочной прямой, о начале и окончании работ на летной полосе;
- немедленно докладывает руководителю полетов о прекращении (неустойчивой) связи с руководителем работ на летной полосе и недостатках в работе светосигнального оборудования летной полосы.

Из изложенного усматривается тесная связь квалификации (квалификационных характеристик), опыта, знаний и умений соответствующего лица из числа авиационного персонала с его функциональными служебными обязанностями, которые должны соответствовать уровню предоставленных такому лицу прав.

Системный анализ норм вышеуказанных нормативных правовых актов позволяет сделать

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 11. 15.03.2004.

⁵ Документ опубликован не был.

⁶ Документ опубликован не был.

⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 7. 13.02.2012.

вывод о том, что лица, занимающие должность руководителя полетов, могут быть отнесены к числу специалистов авиационного персонала гражданской авиации, поскольку имеют специальную профессиональную подготовку и соответствующий сертификат (свидетельство) диспетчера УВД 1-го класса, а также осуществляют деятельность, непосредственно связанную с обеспечением безопасности полетов воздушных судов и организации использования воздушного пространства.

7. При рассмотрении вопроса о статусе руководителя полетов полагаем необходимым обратиться к нормам законодательства, регулирующим вопросы объема должностных обязанностей и прав руководителя полетов при выполнении им трудовой функции в части взаимодействия со службами, обеспечивающими выполнение полетов.

Так, согласно п. 8.16 ФАП «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 31.07.2009 г. № 128⁸, работы на летном поле аэродрома проводятся только с разрешения руководителя полетов и под руководством ответственного лица аэродромной службы главного оператора аэропорта за проведение работ.

Приказом Минтранса России от 13.07.2006 г. № 82 утверждена Инструкция по организации движения спецтранспорта и средств механизации на гражданских аэродромах Российской Федерации (приказ зарегистрирован в Минюсте России 02.10.2006 г. № 8343).⁹

Согласно п. 34 Инструкции выезд спецмашин на летную полосу и рулежные дорожки для выполнения работ производится только по разрешению руководителя полетов и с разрешения диспетчера стартового диспетчерского пункта (командного диспетчерского пункта, диспетчерского пункта руления) и только в сопровождении лица, ответственного за проведение работ.

Вместе с тем следует обратить внимание, что до настоящего времени действует Руководство по эксплуатации гражданских аэродромов Российской Федерации (далее - РЭГА РФ-94), утвержденное приказом директора Департамента воздушного транспорта от 19 сентября 1994 г. № ДВ-98¹⁰.

Названный приказ в установленном порядке не опубликован и не зарегистрирован в Минюсте России, в связи с чем с учетом норм Указа Президента РФ от 23.05.1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» не может рассматриваться в качестве нормативного правового акта.

Однако поскольку РЭГА РФ-94 применяется на практике, в том числе судебной (например, постановления Второго арбитражного апелляционного суда от 27.10.2014 г. по делу № А29-1428/2014 и Десятого арбитражного апелляционного суда от 11.08.2014 г. по делу № А41-18840/14; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 25.06.2008 г. по делу № А40-7400/07-43-80), целесообразно проанализировать отдельные положения данного документа.

В «Введении» к РЭГА РФ-94 указано, что «в Руководстве сформулированы обязательные для выполнения требования, а также даны рекомендации по контролю состояния и подготовке летных полей аэродромов к полетам». Обращает на себя внимание, что в данном документе применяется термин руководитель полетов на аэродроме (в отличие от вышеуказанных нормативных правовых актов, в которых должность указана как руководитель полетов).

Пунктом 1.3.2 РЭГА РФ-94 определены обязанности руководителя полетов на аэродроме, среди которых названы следующие:

- контролирует освобождение летной полосы от технических средств не позднее чем за 5 мин до расчетного (уточненного) времени посадки, а также перед взлетом воздушных судов;
- запрещает выполнение работ на ВПП в случаях отсутствия или потери связи между дис-

⁸ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 43. 26.10.2009.

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 42. 16.10.2006.

¹⁰ Документ опубликован не был.

петчером СДП и аэродромной службой;

- запрещает выезд на ВПП техническим средствам, оборудование которых не соответствует требованиям настоящего руководства, а также без сопровождения спецмашиной ответственного лица службы, проводящей работы на территории летного поля.

При рассмотрении вопроса о правовом статусе руководителя полетов, его прав и обязанностей, включая вопросы взаимодействия с другими службами аэропорта, особо следует обратить внимание на раздел 2.2 РЭГА РФ-94 «Взаимодействие служб аэропорта, обеспечивающих полеты».

Согласно п. 2.2.2 РЭГА РФ-94 руководитель полетов аэродрома (РПА) является главным и единственным должностным лицом, определяющим готовность аэродрома к полетам, разрешающим и запрещающим прием и выпуск воздушных судов. Его решения обязательны для всех служб, обеспечивающих полеты, и могут быть отменены только командиром авиапредприятия с документальной записью, имеющей юридическую силу. Выезд транспортных средств на летные полосы, РД и другие рабочие площадки производится только с разрешения РПА или диспетчера СДП (СДП МВЛ) после согласования проведения работ с ответственным лицом аэродромной службы не позднее чем накануне дня их выполнения, сообщая при этом о характере работ, месте и времени их проведения.

Ответственное лицо за выполнение работ на летном поле по указанию РПА или диспетчера СДП должно принимать меры по немедленному удалению техники и людей с летного поля. Во всех случаях летное поле должно быть освобождено не позднее чем за 5 мин до расчетного (уточненного) времени посадки и взлета ВС (п. 2.2.4 РЭГА РФ-94).

Пунктом 2.2.5 РЭГА РФ-94 установлены обязанности руководителя полетов аэродрома при выполнении работ на летном поле, среди которых принятие решения о выполнении работ, о прекращении полетов, передача диспетчерам СДП (СДП МВЛ) указания о запрещении или ограничении по приему и выпуску ВС, после завершения работ дача указаний диспетчеру старта и посадки о возобновлении приема и выпуска ВС.

На мой взгляд, вышеуказанные права и обязанности руководителя полетов на аэродроме, предусмотренные РЭГА РФ-94 (документ не прошел регистрацию в Минюсте России), не соответствуют правам и обязанностям руководителя полетов, определенным в нормативных правовых актах, прошедших регистрацию в Минюсте России и опубликованных в установленном порядке в официальных источниках.

Полагаю, что такая правовая неопределенность вызвана отсутствием нормативного правового акта, принятого уполномоченным в области гражданской авиации органом (в настоящее время – Минтранс России) и содержащим такие нормы права, которые бы были однозначно обязательны не только для аэродромной службы, но и для всех других наземных служб, обеспечивающих полеты на аэродроме.

Если применить нормы законодательства Российской Федерации в их правовой взаимосвязи, можно сделать вывод о том, что лица, занимающие должность руководителя полетов, относятся к числу специалистов авиационного персонала гражданской авиации, поскольку имеют специальную профессиональную подготовку и соответствующий сертификат, осуществляют деятельность, непосредственно связанную с обеспечением безопасности полетов воздушных судов и организации использования воздушного пространства.

Вместе с тем с точки зрения трудового права руководитель полетов является работником, с которым работодатель должен заключить трудовой договор, в котором обязательно должны быть указаны: трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации и квалификационных характеристик; конкретный вид поручаемой работнику работы).

Следует также отметить правовую неопределенность во взаимоотношениях руководителя полетов с работниками других наземных служб, вызванную отсутствием нормативного правового акта прямого действия, принятого уполномоченным в области гражданской авиации орга-

ном и содержащего конкретные нормы права, наделяющие руководителя полетов правами по принятию решений, обязательных для исполнения работниками всех наземных служб, обеспечивающих полеты на аэродроме.

Представляется, что различие формулировок нормативных правовых актов и иных актов, определяющих вид, объем прав и обязанностей, основание ответственности руководителя полетов, безусловно, может вызвать их неоднозначное толкование и затруднить применение в конкретной ситуации, что может повлечь нарушение прав и законных интересов граждан, общества и государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395.

2. *Перечень работ, профессий, должностей, непосредственно связанных с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2008 г. № 16.

3. *Положение об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха работников, осуществляющих управление воздушным движением гражданской авиации Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 30.01.2004 г. № 10.

4. **ФАП.** *Требования, предъявляемые к оформлению и форме свидетельств авиационного персонала гражданской авиации*: утв. приказом Минтранса России от 10.02.2014 г. № 32.

5. **ФАП.** *Требования к членам экипажа воздушных судов, специалистам по техническому обслуживанию воздушных судов и сотрудникам по обеспечению полетов (полетным диспетчерам) гражданской авиации*: утв. приказом Минтранса России от 12.09.2008 г. № 147.

6. *Правила проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, позволяющих выполнять функции членов экипажа гражданского воздушного судна, сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, функций по техническому обслуживанию воздушных судов и диспетчерскому обслуживанию воздушного движения, требованиям федеральных авиационных правил, а также выдачи таких свидетельств лицам из числа специалистов авиационного персонала гражданской авиации*: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 670.

7. **ФАП.** *Требования к диспетчерам управления воздушным движением и парашютистам-инструкторам*: утв. приказом Минтранса России от 26 ноября 2009 г. № 216.

8. **ФАП.** *Организация воздушного движения в Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 25.11.2011 г. № 293.

9. **ФАП.** *Сертификационные требования к юридическим лицам, осуществляющим аэропортовую деятельность по аэродромному обеспечению полетов воздушных судов*: утв. приказом ФСВТ РФ от 06.05.2000 г. № 121.

10. *Руководство по эксплуатации гражданских аэродромов Российской Федерации (РЭГА РФ-94)*: утв. приказом Директора Департамента воздушного транспорта от 19 сентября 1994 г. № ДВ-98.

11. **ФАП.** *Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 31.07.2009 г. № 128.

12. *Инструкция по организации движения спецтранспорта и средств механизации на гражданских аэродромах Российской Федерации*: утв. приказом Минтранса России от 13.07.2006 г. № 82.

13. *О специальной подготовке руководителей и специалистов организаций гражданской авиации, связанных с обеспечением безопасности полетов на воздушном транспорте (гражданской авиации)*: распоряжение Росавиации от 11.04.2005 г. № ШН-107-р.

14. *О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти*: указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 г. № 763.

THE PROBLEM OF THE LEGAL STATUS OF THE FLIGHT CONTROL OFFICER

Shilina V.P.

In this article the legal status of the Flight Control Officer is investigated, the legal and regulatory framework governing the activities of the Flight Control Officer are analyzed. It is concluded that the Flight Control Officer is the subject of the special legal relationship determined by standards of the legislation.

Keywords: air traffic, civil aviation, Flight Control Officer, legal status, labor function, qualification requirements, technology of interaction.

REFERENCES

1. *Polozhenie o Ministerstve transporta Rossijskoj Federacii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 30 ijulja 2004 g. № 395. (In Russian).
2. *Perechen' rabot, professij, dolzhnostej, neposredstvenno svjazannyh s upravleniem transportnymi sredstvami ili upravleniem dvizheniem transportnyh sredstv*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 19 janvarja 2008 g. № 16. (In Russian).
3. *Polozhenie ob osobennostjah rezhima rabocheho vremeni i vremeni otdyha rabotnikov, osushhestvljajushhih upravlenie vozdušnym dvizheniem grazhdanskoj aviacii Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 30.01.2004 g. № 10. (In Russian).
4. **FAP**. *Trebovanija, predjavljaemye k oformleniju i forme svidetel'stv aviacionnogo personala grazhdanskoj aviacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 10.02.2014 g. № 32. (In Russian).
5. **FAP**. *Trebovanija k chlenam jekipazha vozdušnyh sudov, specialistam po tehničeskomu obsluživaniju vozdušnyh sudov i sotrudnikam po obespečeniju poletov (poletnym dispetcheram) grazhdanskoj aviacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 12.09.2008 g. № 147. (In Russian).
6. *Pravila provedenija proverki sootvetstvija lic, pretendujushhih na poluchenie svidetel'stv, pozvoljajushhih vypolnjat' funkcii chlenov jekipazha grazhdanskogo vozdušnogo sudna, sotrudnikov po obespečeniju poletov grazhdanskoj aviacii, funkcii po tehničeskomu obsluživaniju vozdušnyh sudov i dispetcherskomu obsluživaniju vozdušnogo dvizhenija, trebovanijam federal'nyh aviacionnyh pravil, a takzhe vydachi takih svidetel'stv licam iz chisla specialistov aviacionnogo personala grazhdanskoj aviacii*: utv. postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 6 avgusta 2013 g. № 670. (In Russian).
7. **FAP**. *Trebovanija k dispetcheram upravlenija vozdušnym dvizheniem i parashjutistam-instruktoram*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 26 nojabrja 2009 g. № 216. (In Russian).
8. **FAP**. *Organizacija vozdušnogo dvizhenija v Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 25.11.2011 g. № 293. (In Russian).
9. **FAP**. *Sertifikacionnye trebovanija k juridicheskim licam, osushhestvljajushhim ajeroportovuju dejatel'nost' po ajerodromnomu obespečeniju poletov vozdušnyh sudov*: utv. prikazom FSVT RF ot 06.05.2000 g. № 121. (In Russian).
10. *Rukovodstvo po jekspluatacii grazhdanskih ajerodromov Rossijskoj Federacii» (RJeGA RF-94)*: utv. prikazom Direktora Departamenta vozdušnogo transporta ot 19 sentjabrja 1994 g. № DV-98. (In Russian).
11. **FAP**. *Podgotovka i vypolnenie poletov v grazhdanskoj aviacii Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 31.07.2009 g. № 128. (In Russian).
12. *Instrukcija po organizacii dvizhenija spectransporta i sredstv mehanizacii na grazhdanskih ajerodromah Rossijskoj Federacii*: utv. prikazom Mintransa Rossii ot 13.07.2006 g. № 82. (In Russian).
13. *O special'noj podgotovke rukovoditelej i specialistov organizacij grazhdanskoj aviacii, svjazannyh s obespečeniem bezopasnosti poletov na vozdušnom transporte (grazhdanskoj aviacii)*: rasporzazhenie Rosaviacii ot 11.04.2005 g. № ShN-107-r. (In Russian).
14. *O porjadke opublikovanija i vstuplenija v silu aktov Prezidenta Rossijskoj Federacii, Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti*: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 23.05.1996 № 763. (In Russian).

Сведения об авторе

Шилина Валентина Павловна, окончила Всесоюзный юридический заочный институт (1973), заслуженный юрист Российской Федерации, почетный адвокат России, заместитель Председателя МКА «Межрегион», автор более 20 научных работ, область научных интересов – трудовое и воздушное право.