

*В.В. Тюрин**

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АОН В РОССИИ: О ПРАВОВЫХ БАРЬЕРАХ НА ПУТИ ЗАКОНОПОСЛУШНОГО ПИЛОТА АОН

РАОПА является Российской общественной организацией частных пилотов и владельцев воздушных судов. Мы входим в международный совет АОПА, который объединяет аналогичные организации из 63 стран мира, членами которых являются более 600 тысяч пилотов. Поэтому мы чувствуем себя вправе попытаться дать ответ на вопрос:

Что такое авиация общего назначения?

Единого мнения на этот счет не наблюдается, и в том числе среди юристов в области воздушного законодательства.

Причина разночтений заложена, прежде всего, в источниках права: в Чикагской конвенции, в Воздушном кодексе, а также в воздушном законодательстве некоторых стран можно встретить отличающиеся определения. Не добавляют понимания попытки дать «голое» определение в отрыве от предъявляемых требований и целей регулирования.

© В.В. Тюрин, 2011

* Председатель Правления Межрегиональной общественной организации пилотов и граждан — владельцев воздушных судов (АОПА — Россия).

Чикагская конвенция определяет авиацию общего назначения от обратного — это любой полет воздушного судна, кроме коммерческой воздушной перевозки или полета, связанного с выполнением авиаработ.

Таким образом, полет в целях авиации общего назначения — это не только развлекательный полет одноместного дельталета, но и перелет без коммерческой загрузки широкофюзеляжного пассажирского самолета, принадлежащего коммерческому авиапредприятию.

Важно отметить, что АОН — это не совокупность пилотов, воздушных судов или аэродромов, а совокупность полетов.

Воздушный кодекс также определяет авиацию общего назначения от обратного, хотя и основывает это определение на понятии «авиация», определение которого не дается и, вероятно, принимается очевидным.

В любом случае, необходимо понимать цель государственного регулирования разных видов деятельности в авиации. Дополнительные требования лишь осложняют регулируемую деятельность и ведут к ее сдерживанию, поэтому такое регулирование обязано быть пропорциональным создаваемым полетами рискам для общества. Риски для общества, создаваемые регулярными полетами широкофюзеляжного воздушного судна с сотнями пассажиров на борту, и риски, создаваемые разовыми полетами одноместного воздушного судна в развлекательных целях, несоизмеримы. Однако этот банальный факт находит мало отражения в современном российском законодательстве.

К примеру, в законодательстве стран, известных наибольшим развитием авиации, установлено много градаций регулирования — начиная от полного дерегулирования полетов сверхлегких воздушных судов, заканчивая детальными требованиями к регулярным международным пассажирским перевозкам. Так, для полетов сверхлегких воздушных судов, как правило, вообще не требуются ни регистрация воздушного судна, ни установление требования по поддержанию летной годности, ни требования по наличию свидетельства пилота. Далее, по нарастающей, установлены минимальные требования к полетам на легких спортивных самолетах (категория до 600 кг максимального взлетного веса), легких воздушных судов с максимальной взлетной массой до 5,700 кг, для нерегулярных коммерческих пере-

возчиков, для перевозчиков, эксплуатирующих тяжелые воздушные суда, и вплоть до перевозчиков, осуществляющих регулярные международные перевозки. Аналогичная шкала требований установлена и к аэродромам. Аэродромы, используемые авиацией общего назначения, а также коммерческими нерегулярными перевозчиками с менее 31 пассажирского места либо регулярными перевозчиками с менее 9 пассажирских мест, не проходят процедуру сертификации.

Зачем нужно развивать авиацию общего назначения?

Для многих не очевидна сама необходимость развития авиации общего назначения, и такая деятельность часто воспринимается как игры граждан, не знающих, куда девать миллионы рублей, и несущих обществу лишь угрозу от падения на голову и столкновения с другими воздушными судами. Однако ответ на этот вопрос не стоит выдумывать, так как опыт других стран говорит об обратном.

С развитием авиации общего назначения исчезает проблема подготовки персонала для коммерческой авиации, так как инструктора при обучении пилотов АОН получают так необходимый налет и являются готовыми коммерческими пилотами для региональной авиации, грузовых перевозок и вторых пилотов регулярных авиалиний. Возникают малые предприятия по подготовке пилотов, по техническому обслуживанию, разработке и производству воздушных судов. Это создает новые рабочие места, увеличивает транспортную подвижность населения. Так называемый мультипликатор данного сектора экономики по опыту иностранных государств составляет около пяти, то есть каждый рубль, вложенный со стороны государства или частного сектора в авиацию общего назначения, приводит к обороту около пяти рублей в дальнейшем.

Однако с уверенностью можно сказать, что в Российской Федерации при тотальном доминировании государства в разработке и производстве воздушных судов, подготовке пилотов, содержании аэродромов и аэропортов, аэронавигационном обслуживании и в коммерческих воздушных перевозках авиация остается одной из самых неэффективных отраслей экономики.

Барьеры на пути АОН

К сожалению, нет специальных барьеров именно на пути развития АОН, которые было бы легко устранить. АОН в данном случае становится лишь побочной жертвой существующего построения нормативной базы гражданской авиации в РФ, от которого в той или иной степени страдают все субъекты авиационной отрасли. И если коммерческий перевозчик или оператор бизнес-авиации способен справиться с административной нагрузкой путем перекладывания административных расходов на пассажира или заказчика, то для пилота авиации общего назначения это становится непреодолимым барьером.

Существующая структура органов власти, которым поручены разработка и исполнение воздушного законодательства, не способствует эффективному развитию авиации. Межгосударственный авиационный комитет, Минтранс, Минпромторг, Минобороны, Минобрнауки, Минприроды, Росавиация, Ространснадзор, Росгидромет, ФСБ, Федеральная служба по тарифам, Прокуратура, Транспортная прокуратура, ФГУП по ОрВД — эти органы имеют регулирующие, контрольные функции и обязанности по исполнению государственных услуг в области авиации.

В результате многие функции дублированы между разными ведомствами. Так, к примеру, разработка, производство и ремонт авиационной техники сначала лицензируются Минпромторгом, а затем сертифицируются МАКом или Росавиацией.

Многие функции делегированы подведомственным предприятиям, которые для собственного выживания вынуждены коммерциализировать государственные функции. Служба аэронавигационной информации передана монополисту в лице ФГУП ЦАИ, что привело к самым дорогим в мире справочникам аэронавигационной информации и АИП. Выдача разрешений на международные полеты производится через ЦПДУ ГА, что кто-то метко сравнил с передачей одного метра государственной границы коммерческой организации. Построение сети авиационной электросвязи передано монополисту в лице ФГУП ЦРОС ГА, и в результате даже филиалы ФГУП по ОрВД платят за передачу друг другу одной телеграммы АФТН до 30 рублей, что в тысячи раз дороже современных расценок на передачу сравни-

мых объемов информации. Сертификация в гражданской авиации поделена между МАК и ФГУП ГосНИИ ГА. Банальная аналитика заказывается в виде научно-исследовательских работ во ФГУП ГосНИИ «Аэронавигация» ввиду недостатка специалистов соответствующей квалификации в Росавиации.

Барьером являются сохранившиеся привычки работников «уполномоченных органов», унаследованные от административно-командной системы, которые не заметили случившийся переход к гражданскому обществу. Не прекращаются попытки издания нормативных правовых актов органами, не имеющими на это полномочий, — как центральным аппаратом Росавиации, так и ее территориальными органами.

Особенную обеспокоенность вызывает установление нормативных по своей сути требований со стороны хозяйствующих субъектов, призванных предоставлять услуги. К примеру, ФГУП по ОрВД устанавливает зоны ограничения полетов, установлением которых по Федеральным правилам использования воздушного пространства должен заниматься только Минтранс.

«Уполномоченные органы» тратят и так ограниченные ресурсы на аппаратные войны друг с другом, оставляя еще меньше на исполнение функций и предоставление услуг. К примеру, банальная услуга государственной регистрации прав на воздушные суда и воздушных судов в государственном реестре осуществляется настолько неэффективно, что приводит к месячным задержкам и живым очередям на дни.

Государственные услуги по оценке программ подготовки персонала, услуги по оценке летной годности передаются коммерческим организациям, расценки которых выведены из-под государственного регулирования.

Система финансирования ФГУП по ОрВД и утверждения ФСТ монопольных тарифов на аэронавигационное обслуживание не способствует повышению эффективности и обрекает нас на регулярное повышение аэронавигационных сборов.

Отдельного акцента требует и слабость действующего антимонопольного регулирования в области аэропортового обслуживания, что во многих случаях приводит к существованию монопольного поставщика аэропортовых услуг аффилированного с оператором аэропорта.

Что делать?

Даже более, чем в других отраслях экономики, необходимо дерегулирование и снижение застарелых административных барьеров.

Необходимо продолжить консолидацию органов исполнительной власти в области авиации и устранять дублирование функций.

Принять специальное антимонопольное законодательство, исключающее монополизацию аэропортового обслуживания и создающее конкурентную среду в данной сфере.

Внести поправку в Гражданский кодекс, признав воздушные суда движимым имуществом, и устранить бессмысленную процедуру обязательной регистрации прав на воздушные суда, особенно в свете присоединения к Кейптаунской конвенции.

Поправками в Воздушный кодекс, Закон об образовании, Закон о лицензировании отдельных видов деятельности установить возможность участия малого бизнеса и индивидуального предпринимательства в сфере подготовки пилотов.

Полностью дерегулировать низшие по уровню общественной опасности виды авиационной деятельности — полеты на одноместных воздушных судах, необходимо трактовать аналогично поездке на велосипеде, то есть не требовать со стороны государства формального подтверждения умения управлять воздушным судном (получения свидетельства пилота), а также государственной регистрации и подтверждения летной годности воздушного судна.

Снизить сертификационные требования к нерегулярным коммерческим перевозчикам и перевозчикам «по требованию», выведя их из под действия ФАП-11.

Реформировать систему финансирования системы подготовки и издания аэронавигационной информации. Финансировать подготовку и издание государственной аэронавигационной информации только за счет аэронавигационных сборов, исключив коммерциализацию издания аэронавигационной информации.

Устранить неоднозначности в применении термина «перевозка» между Гражданским и Воздушным кодексами, применив в соответствующих случаях термин «коммерческая воздушная перевозка».

Устранить дублирование лицензирования и сертификации в области разработки, производства и ремонта авиационной техники, что откроет дорогу частному предпринимательству и малому бизнесу.

Поправкой в Воздушный кодекс необходимо вывести из-под обязательной сертификации аэродромы, используемые легкими воздушными судами, в том числе в целях коммерческих воздушных перевозок.

Прошу вас как профессионалов в юриспруденции развивать воздушное законодательство не само для себя, а для создания условий для развития авиации, и прежде всего авиации общего назначения.

Лес без молодой поросли — это мертвый лес, а авиация общего назначения и есть эта молодая поросль, которая создает основу для развития авиации в целом.