



**Генеральная прокуратура
Российской Федерации**

ул. Б. Дмитровка, 15а
Москва, Россия, ГСП-3, 125993

14.06.2011 № 23/1-715пр-10

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

Об устранении нарушений законодательства при нормативно-правовом регулировании в сфере гражданской авиации

Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с транспортными прокурорами проведена проверка исполнения законодательства при аккредитации и сертификации в сфере гражданской авиации.

Результаты проверки показывают, что Минтрансом России надлежащим образом не обеспечивается реализация функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, что негативным образом сказывается на безопасности полетов и авиационной безопасности.

На основании приказа Минтранса России от 21.06.2006 № 70 ликвидирована Система сертификации в гражданской авиации Российской Федерации (утв. приказом Минтранса России от 17.05.2001 № 88). Между тем возникшие в связи с этим пробелы в законодательстве не устранены до настоящего времени, а большая часть действующих федеральных авиационных правил, разработанных на основании утратившего силу приказа Минтранса России, не отвечает современным условиям и создает предпосылки для коррупционных проявлений.

Более того, Минтрансом России не исполняются требования норм международного права – Конвенции о международной гражданской авиации и стандартов Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Так, в целях обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о международной гражданской авиации, распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 641-р утверждена Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации (далее – Государственная программа). Однако осуществление значительной части мероприятий, направленных на выполнение Государственной программы, головным исполнителем – Минтрансом России не обеспечено. При этом срок их реализации истек в 2008 – 2009 гг.



МИНТРАНС 0045073381110
Неправительственная переписка
«НА КОНТРОЛЕ ИНСПЕКЦИИ»
Срок 18.07.2011 г.
Соч.п. - 07.07.11
Снят 20 г.

Министру транспорта
Российской Федерации

Левитину И.Е.

Министерство транспорта
Российской Федерации
КАНЦЕЛЯРИЯ
Вх. № К-26/19248
от 20.06 2011 г.

В результате до сих пор не приняты необходимые федеральные авиационные правила, регламентирующие вопросы сертификации эксплуатантов и летной годности воздушных судов, аттестации авиационного персонала и многие другие, предусмотренные в том числе требованиями Воздушного кодекса Российской Федерации (п. 3 ст. 8, ст. 35, п. 1 ст. 36). Не утверждены административные регламенты по выполнению Росавиацией государственных функций по проведению обязательной сертификации ряда объектов гражданской авиации и выдаче свидетельств авиационному персоналу, а также аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров). Не приняты меры к приведению в соответствие с требованиями международных стандартов Воздушного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Более того, **вносимые в федеральные авиационные правила изменения зачастую противоречат нормам международного права и приводят к снижению уровня безопасности полетов.** Так, вопреки нормам приложения № 8 к Конвенции о международной гражданской авиации и Руководства по летной годности (*Doc 9760*) Минтрансом России издан приказ от 03.07.2008 № 96, согласно которому из Федеральных авиационных правил «Экземпляр воздушного судна. Требования и процедуры сертификации» (утв. приказом Минтранса России от 16.05.2003 № 132) исключена обязательная оценка аутентичности комплектующих изделий – один из основных механизмов определения степени соответствия экземпляра воздушного судна требованиям летной годности.

Между тем за время проведения ФГУП «Государственный научно-исследовательский институт гражданской авиации» работ по оценке аутентичности компонентов воздушного судна выявлено 6636 агрегатов с сомнительной пономерной документацией (13% от общего количества проверенных), в том числе 3148 (6%) неподтвержденных компонентов и 3488 (7%) агрегатов-двойников.

Установка и использование таких агрегатов приводит к авиационным происшествиям. По заключениям Межгосударственного авиационного комитета, факторами, приведшими к катастрофам, являются нарушения, подлежащие выявлению в ходе сертификации (использование неаутентичных узлов и агрегатов и др.).

Рекомендации Межгосударственного авиационного комитета о необходимости принятия мер, в том числе по внедрению программ по управлению безопасностью полетов и разработке действенной системы контроля за летной годностью, Минтрансом России также игнорируются.

Кроме того, **в ряд подзаконных актов внесены изменения, противоречащие воздушному законодательству Российской Федерации.** Так, вопреки требованиям п. 1 ст. 8 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральных авиационных правил «Сертификация наземной авиационной техники» (утв. приказом Минтранса России от 20.02.2003 № 19) об обязательности сертификации наземного авиационного оборудования

данные полномочия исключены из Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396 (далее – Положение о Росавиации). В результате оценка соответствия оборудования, в том числе предназначенного для обеспечения авиационной безопасности, поискового и аварийно-спасательного обеспечения, в настоящее время не осуществляется, что приводит к использованию в аэропортах изношенных и неисправных технических средств досмотра, а также оборудования, не отвечающего требованиям безопасности и не обладающего необходимыми техническими характеристиками для реализации тех или иных функций.

Наличие серьезных пробелов в российском воздушном законодательстве также повлекло **возникновение фактов осуществления должностными лицами Росавиации деятельности, выходящей за пределы их полномочий, в том числе свидетельствующих о коррупционных связях с центрами по сертификации.** Так, вопреки требованиям п. 5.3 Положения о Росавиации при отсутствии полномочий на выдачу разрешительных документов Управлением транспортной безопасности Росавиации проводилась сертификация оборудования, предназначенного для обеспечения авиационной безопасности. В нарушение норм ст. 8 и 48 Воздушного кодекса Российской Федерации и п. 5.3 Положения о Росавиации Управлением аэропортовой деятельности Росавиации осуществляется сертификация материалов для эксплуатационно-технического содержания и восстановления искусственных покрытий аэродромов, не нуждающихся в обязательной оценке соответствия.

Кроме того, письмом Росавиации от 28.01.2011 руководителям межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта предписано при проведении сертификации аэропортовой деятельности в части поискового и аварийно-спасательного обеспечения требовать представления не предусмотренных законом сертификатов системы добровольной сертификации. При этом данные документы выдаются Центром сертификации служб противопожарного и аварийно-спасательного обеспечения полетов гражданской авиации, работники которого ранее являлись сотрудниками подведомственного Росавиации предприятия.

Серьезную обеспокоенность вызывают нормы федеральных авиационных правил в сфере сертификации, предоставляющие должностным лицам Росавиации и ее территориальных управлений возможность привлекать по своему усмотрению ту или иную организацию для проведения оценки соответствия, а также делегировать им государственные функции по проведению сертификационных проверок. При этом привлеченные центры по сертификации ввиду отсутствия положения об аккредитации не имеют установленного законом официального подтверждения наличия у них необходимых ресурсов (аттестатов аккредитации).

Названные положения нормативных правовых актов противоречат требованиям стандартов ИКАО, п. 3 ст. 8 и п. 4 ст. 48 Воздушного кодекса Российской Федерации, ст. 31 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ

«О техническом регулировании» и ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также **приводят к сращиванию органов власти (Росавиации) с коммерческими структурами (центрами по сертификации)**. В ходе проверки вскрыты многочисленные факты конфликта интересов, возникающие при исполнении должностными лицами Росавиации своих служебных обязанностей. Установлено, что близкие родственники должностных лиц Росавиации, обладающих полномочиями в сфере сертификации, занимаются работой, напрямую связанной с деятельностью агентства (в сертифицируемых организациях, центрах по сертификации и т.д.).

Кроме того, отсутствие в федеральных авиационных правилах конкретных сроков действия сертификатов позволяет должностным лицам Росавиации при наличии аналогичных оснований принимать различные решения о сроках действия сертификатов.

Изложенное свидетельствует о том, что существующая система государственного регулирования деятельности в области гражданской авиации не обеспечивает безопасность на воздушном транспорте и сокращение количества авиационных происшествий.

На наличие серьезных проблем нормативного правового регулирования в деятельности гражданской авиации Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно указывалось Минтрансу России актами реагирования от 19.10.2010 № 1-ГП-130-2010, от 14.07.2010 № 23/1-257-10, от 02.06.2010 № 23/1-746-09. Однако ситуация до настоящего времени не изменилась.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРЕДЛАГАЮ:

1. Рассмотреть настоящее представление с участием представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, принять исчерпывающие меры к устранению выявленных нарушений закона и недопущению их впредь.

2. Разработать комплекс мер, направленных на создание в Российской Федерации системы обязательной сертификации в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

3. Утвердить план мероприятий по осуществлению правотворческой деятельности в сфере сертификации в гражданской авиации, четко регламентировав сроки их выполнения и ответственных исполнителей.

4. Обеспечить приведение воздушного законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями Конвенции о международной гражданской авиации и стандартов Международной организации гражданской авиации.

5. Внести изменения и дополнения в действующие федеральные авиационные правила, необходимость которых обусловлена нормами международного права и федеральных законов Российской Федерации.

6. Проработать вопрос о совершенствовании действующих федеральных авиационных правил в целях устранения факторов и условий для коррупционных проявлений в деятельности Федерального агентства воздушного транспорта.

7. Принять действенные меры по усилению государственного контроля за летной годностью гражданских воздушных судов. Обеспечить выполнение рекомендаций Межгосударственного авиационного комитета по результатам расследования авиационных происшествий.

8. Рассмотреть вопрос о привлечении директора Департамента государственной политики в области гражданской авиации Минтранса России Тасуна В.Н., а также иных должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, к строгой дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах уведомить Генеральную прокуратуру Российской Федерации в установленный законом месячный срок.

Первый заместитель
Генерального прокурора
Российской Федерации



А.Э. Буксман