

ДОКЛАД ЗАМЕСТИТЕЛЯ РУКОВОДИТЕЛЯ РОСТРАНСНАДЗОРА **ВЛАДИМИРА ЧЕРТОКА**
НА ЗАСЕДАНИИ КОЛЛЕГИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ ТРАНСПОРТА

**«О МЕРАХ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ГРАЖДАНСКОЙ
АВИАЦИИ В УСЛОВИЯХ НОВОЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-ШТАТНОЙ СТРУКТУРЫ»**

24 августа 2010 г.

Уважаемые коллеги!

Сегодня, 24 августа 2010 года исполняется ровно 6 лет с трагического дня, когда террористки-смертницы почти одновременно взорвали в полете два пассажирских самолета Ту-154 и Ту-134 при этом погибли 90 человек. Система авиационной безопасности России и вообще всех государств мира оказалась не готова к новому виду угроз – проносу пластиковой взрывчатки и смертникам.

За прошедшее время был принят новый закон «О транспортной безопасности», внесены серьезные дополнения в Воздушный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях. Введены новые технологии досмотра, разработаны новые технологические средства обнаружения взрывчатых веществ.

Ространснадзор, совместно с правоохранительными органами развернул тотальную систему надзора за исполнением законодательства. Там где оно нарушалось, дело доходило до приостановления деятельности даже международных аэропортов и авиакомпаний по авиационной безопасности. Вместе с тем, проблема финансирования, а вместе с тем и оснащения даже крупных аэропортов современными средствами досмотра так и не решена в полной мере.

Опыт США по полному переводу всей системы авиационной безопасности на бюджетную основу в России не был востребован. Опыт Израиля по борьбе со смертниками на транспорте мы только осваиваем. Недавняя поездка с Министром транспорта по всем субъектам Северо-Кавказского региона показала, что если авиация в значительной мере защищена от АНВ, то имеет место состояние серьезной уязвимости практически на всех других объектах транспортной инфраструктуры. Предстоит масса серьезной и кропотливой работы по наведению должного порядка.

Сегодня мы рассматриваем на Коллегии два главных направления защиты жизни и здоровья граждан в авиации – это безопасность полетов и транспортную безопасность.

Прошел год после реформирования организационно-штатной структуры территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контроль и надзор в сфере гражданской авиации. В течение последних лет вышел целый ряд нормативных актов, направленных на совершенствование государственного регулирования в области гражданской авиации, а также регулирующих исполнение функций по контролю и надзору за обеспечением транспортной безопасности. С целью реализации возложенных на Службу новых функций вместо 16 территориальных управлений госавианадзора были созданы в федеральных округах 7 межрегиональных территориальных управлений государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности. В управлениях имеются также территориальные подразделения и отдельные инспектора, распределенные по субъектам Российской Федерации.

В настоящее время в соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Хлопонина А.Г. приказом Минтранса России создано 8-ое Межрегиональное территориальное управление в новом Северо-Кавказском федеральном округе.

На прошедших в 2009-2010 годах заседаниях коллегии рассматривались отдельные вопросы повышения эффективности деятельности Госавианадзора по некоторым из основных направлений. По каждому из них достигнуты определенные результаты. В сфере государственного авиационного надзора находятся свыше 4400 объектов гражданской авиации, имеющих сертификат или лицензию на право осуществления деятельности в сфере воздушного транспорта или имеющих зарегистрированные в установленном порядке воздушные суда. В первом полугодии 2010 года Госавианадзором проведено 235 проверок субъектов гражданской авиации, в ходе которых выявлено 1485 нарушений законодательства о гражданской авиации. По ним были приняты меры инспекторского и административного воздействия: выдано 475 предписаний и 620 протоколов об административных правонарушениях. По ряду статей КоАП РФ оформлялись протоколы по материалам других уполномоченных органов власти. Только в первом полугодии 2010 года вынесено 156 постановлений и определений о привлечении к административной ответственности (хотя за весь 2009 год – всего 203). Следует отметить, что впервые начиная с 2009 года, по выявленным административным правонарушениям в сфере воздушного транспорта инспекторами Госавианадзора 160 раз применялась статья 11.5 КоАП РФ - «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов».

Увеличение применения мер административного воздействия, предусмотренных КоАП, наблюдается во всех территориальных Управлениях, за исключением территориального Управления по Северо-Западному федеральному округу. Наиболее эффективно применяются меры административного воздействия инспекторами территориальных Управлений по Центральному и Уральскому федеральным округам. Всего в первом полугодии 2010 года к административной ответственности было привлечено: 57 юридических лиц; 74 должностных лица; свыше 300 физических лиц. Сумма наложенных штрафов составила более 1,5 млн. рублей. По результатам проверок Госавианадзором прекращена деятельность Центра по сертификации единичных экземпляров воздушных судов при «Московском авиационном институте» и авиационного учебного центра Авиационной компании «Авиастар-Ту». До устранения выявленных нарушений останавливалась эксплуатация воздушных судов. Принимаемые Ространснадзором жесткие меры непосредственно влияют на обеспечение безопасности полетов. В сравнении с аналогичным периодом 2009 года в гражданской авиации количество катастроф сократилось на 30 %, а погибших на 50%.

Динамика изменения относительных показателей безопасности полетов в коммерческой гражданской авиации Российской Федерации за период 2005-2010 г.г. в целом имеет положительные тенденции. К сожалению, в 2010 году уже не обошлось без авиационных происшествий с человеческими жертвами. Второго августа 2010 года при выполнении захода на посадку в аэропорту Игарка потерпел катастрофу самолет Ан-24РВ Производственно-коммерческой фирмы «КАТЭКАВИА». Самолет полностью разрушился и частично сгорел. 11 пассажиров и бортпроводник погибли. Командир воздушного судна, второй пилот и бортмеханик получили телесные повреждения различной степени тяжести. По факту катастрофы возбуждено уголовное дело. Расследование продолжается. Предвестниками катастрофы самолета Ан-24РВ в аэропорту Игарка стали авиационные происшествия (аварии) при заходе на посадку ниже установленного минимума погоды. Это авария самолета Ту-154 «Авиакомпания Когалымавиа» в аэропорту г. Мешхед (Иран) 24 января, и авария самолета Ту-204 Авиакомпании «Авиастар-Ту» в аэропорту Домодедово 22 марта.

По фактам всех авиационных происшествий в коммерческой гражданской авиации Ространснадзором проведены внеплановые проверки, согласованные с органами прокуратуры. Для предупреждения авиационных происшествий при заходе на посадку в условиях минимума погоды в территориальные УГАН НОТБ и в авиакомпании были направлены информации по безопасности полетов с указанием первоочередных профилактических мер.

Одним из главных направлений повышения эффективности надзора за деятельностью в гражданской авиации является расширение практики безусловного привлечения и авиапредприятий и должностных лиц к административной ответственности за нарушение воздушного законодательства. Уже сегодня можно привести положительные примеры реализации этой задачи территориальными управлениями:

Государственными инспекторами Управления по Дальневосточному федеральному округу привлечены к административной ответственности по ч. 3 ст. 11.3 КоАП командир воздушного судна и бортмеханик, по вине которых 04.02.2010 с воздушным судном Ан-24 ОАО Авиакомпания «Якутия» из-за преждевременной уборки шасси произошло авиационное происшествие без человеческих жертв.

По факту серьезного инцидента с вертолетом Ми-8 ООО Авиакомпания «Камчатские авиалинии», произошедшего 19.03.2010, на командира воздушного судна, совершившего административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 11.5 КоАП РФ, наложен административный штраф.

Однако такие примеры пока еще не стали правилом. В результате проведенного анализа установлено, что из более 500 авиационных событий, произошедших в первом полугодии 2010 года, в 125 из них имелись основания для возбуждения дела об административном правонарушении. Фактически только по 48 авиационным событиям (38%) территориальные Управления смогли применить меры, предусмотренные КоАП РФ. Причина тривиальна – в территориальных УГАН НОТБ процедура привлечения к административной ответственности за административные правонарушения в сфере воздушного транспорта в настоящее время недостаточно технологически отработана. Отчасти это связано с тем, что поправки в КоАП РФ об административных правонарушениях в сфере воздушного транспорта были приняты относительно недавно – в конце 2009 года.

Тем не менее, руководящему составу, государственным инспекторам Госавианадзора необходимо активизировать работу по методическому сопровождению и практическому применению новой редакции КоАП РФ.

Анализ практики привлечения нарушителей воздушного законодательства к административной ответственности позволяет так же выявить проблемы нормативно-правового характера.

Один из примеров. Согласно пунктам 1 и 2 статьи 11.5 Кодекса об административных правонарушениях административная ответственность за нарушения правил безопасности эксплуатации воздушных судов предусмотрена только если действия (нарушения) по неосторожности повлекли причинение легкого вреда здоровью или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. В случаях выявления нарушений, когда нет потерпевших, но создается реальная угроза безопасности полетов, административное наказание не предусмотрено. Для усиления ответственности руководителей и авиационного персонала авиапредприятий за обеспечение безопасности полетов, считаем необходимым

внести дополнения в соответствующие статьи КоАП РФ. Наши предложения по этому вопросу в Министерство транспорта подготовлены.

Острой проблемой остается организация государственного контроля и надзора за деятельностью в авиации общего назначения. Состояние безопасности полетов с воздушными судами, принадлежащими частным владельцам, не имеющих свидетельства эксплуатанта АОН, вызывает обоснованную тревогу. В первом полугодии 2010 года в гражданской авиации Российской Федерации все катастрофы с гибелью людей произошли с воздушными судами АОН. Следует также отметить, что абсолютное большинство аварий – это 75% и 100% катастроф произошли с воздушными судами частных владельцев, не имеющих свидетельства эксплуатанта АОН. Кроме того, не установлена юридическая ответственность частных владельцев воздушных судов АОН, не имеющих свидетельства эксплуатанта АОН, за нарушения правил летной эксплуатации и технического обслуживания воздушного судна.

Для повышения уровня безопасности полетов малой авиации (особенно сверхлегких летательных аппаратов) представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании общественной инспекции по безопасности полетов в рамках саморегулирующихся организаций. Госавианадзор готов оказать методическую поддержку в подготовке общественных инспекторов по безопасности полетов АОН и в организации их деятельности.

В контексте стратегических целей Международной организации гражданской авиации, сформулированных в Глобальной «дорожной карте» безопасности полетов, ожидается снижение показателей риска авиационных происшествий в коммерческой авиации. К концу 2011 года ни один регион ИКАО, в том числе и Россия, не должен иметь уровень частоты авиационных происшествий, более чем вдвое превышающий общемировой показатель.

В настоящее время передовые российские авиапредприятия широко используют для оценки рисков новаторские технологии, методики сбора и анализа данных о безопасности полетов. К ним относятся: выработка стратегий обеспечения безопасности полетов с использованием программ анализа полетных данных, мониторинг полетных данных, гарантия качества летной эксплуатации. Их применение в эксплуатационной практике авиапредприятий обеспечивает высокую эффективность системы управления безопасностью полетов. Это подтверждается результатами проверок, проведенных Госавианадзором в 2010 году.

В тех субъектах гражданской авиации, где руководители не на словах, а на деле во главу угла ставят вопросы безопасности полетов, проверки Госавианадзора воспринимаются как помощь, как возможность увидеть за выявленными в ходе проверки нарушениями скрытые угрозы безопасности полетов. В авиакомпаниях, где руководители озабочены лишь «пиар-имиджем», вопросы безопасности полетов превращаются в пустую декларацию. Реакция таких руководителей на результаты государственного контроля и надзора не конструктивна и не способствует достижению приемлемого уровня безопасности полетов. Вместо того, чтобы устранить очевидные нарушения воздушного законодательства, эти авиакомпании направляют все свои силы на судебные разбирательства, выискивая любую формальную возможность отмены мер инспекторского и административного воздействия. Характерный пример – ООО «Авиакомпания «ВИМ-АВИА», настойчиво добивающаяся в суде отмены мер инспекторского реагирования по результатам проверки авиакомпании. На сегодняшний день уже три иска авиакомпании судебными решениями отклонены.

Для исключения «деформаций» правовых отношений с субъектами гражданской авиации требуется более высокий уровень правовых знаний государственных инспекторов и строгое соблюдение ими в ходе проводимых проверок требований нормативных правовых документов. На это нацелен разработанный совместно с Государственным Центром по безопасности полетов проект Федеральных авиационных правил «Требования к подготовке государственных транспортных инспекторов, осуществляющих контрольные и надзорные функции по соблюдению воздушного законодательства в области безопасности полетов гражданских воздушных судов». Введение в действие этих правил создаст хорошую методическую основу для организации и финансирования системы подготовки госинспекторов в сфере воздушного транспорта.

Наиболее перспективным направлением повышения квалификации государственных транспортных инспекторов представляется система дистанционного обучения, разрабатываемая при непосредственном участии Госавианадзора.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена «Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации РФ», в соответствии с которой Ространснадзор активно участвует во внедрении в гражданской авиации Государственной системы управления безопасностью полетов. Решением Межведомственной комиссии по авиационной безопасности и безопасности полетов гражданской авиации определена дата – 18 ноября 2010 г., начиная с которой СУБП должна функционировать на всех уровнях управления в сфере воздушного транспорта.

Отдельные элементы Системы уже сегодня внедрены в деятельность Госавианадзора и его территориальных Управлений. От периодического сбора и обобщения данных об авиационных событиях и о проводимых проверках поднадзорных субъектов Госавианадзор переходит к непрерывному мониторингу, системному анализу угроз безопасности полетов и оценке их рисков. С этой целью совместно с Госцентром разрабатывается Методика определения

приоритетов проведения проверок на основе анализа данных об опасностях, их последствиях и факторах риска для безопасности полетов.

Вступившее в силу 2 месяца назад постановление Правительства Российской Федерации № 409 «Об осуществлении должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере транспорта контрольных (надзорных) функций» конкретизировало полномочия должностных лиц Ространснадзора, осуществляющих контрольные (надзорные) функции. Это, безусловно, способствует повышению эффективности надзора за деятельностью в гражданской авиации в условиях любой организационно-штатной структуры. При этом, значительно возрастает и объем инспекторских мероприятий Госавианадзора, выполняемых в соответствии с новой контрольной (надзорной) функцией, так называемой «рамповой проверкой».

Еще одним важнейшим направлением, которое непосредственно связано с безопасностью деятельности гражданской авиации является контроль и надзор в сфере транспортной безопасности. По результатам анализа видно, что за последние годы в России произошел существенный рост количества актов незаконного вмешательства и террористических актов в отношении объектов транспорта, транспортных средств, пассажиров и персонала. Такие акции приводят к человеческим жертвам, наносят значительный материальный ущерб.

Статистика актов незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, их резкий рост в 2009 и первом полугодии 2010 года, показывает, что террористическая угроза, в том числе со стороны международных террористических организаций, продолжает сохраняться. Только за 1-е полугодие 2010 года поступило 23 сообщения с угрозами совершения актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации России (хотя за весь 2009 год их было только 18). В этих условиях, после терактов в московском метро, вышел Указ Президента Российской Федерации №403 «О создании Комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте». Затем был принят федеральный закон №195-ФЗ, устанавливающий уголовную и административную ответственность за нарушения транспортной безопасности, и вышло постановление Правительства России №409, наделившее инспекторов Ространснадзора дополнительными полномочиями в сфере транспортной безопасности.

30 июля распоряжением Правительства утверждена программа создания Комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте. Цель этой Комплексной системы – защита жизни и здоровья людей на транспорте от актов незаконного вмешательства, в том числе террористической направленности. Одним из основных элементов этой системы является система мониторинга и государственного надзора за обеспечением безопасности населения на транспорте.

К мероприятиям программы по созданию системы надзора относятся разработка и создание информационных систем, обеспечивающих в дистанционном режиме (без непосредственного присутствия инспектора на объекте) возможность контроля и надзора за соблюдением требований безопасности. И в первую очередь на наиболее уязвимых объектах транспортной инфраструктуры (объектах первой категории) и транспортных средствах, перевозящих опасные грузы.

Информационные системы позволят выявлять уязвимости и нарушения безопасности на объектах транспорта еще до того, как ими смогут воспользоваться злоумышленники в противоправных или террористических целях. При этом не потребуется дополнительная численность инспекторского состава Ространснадзора, так как значительная часть работы будет возложена на автоматику и программное обеспечение, а людские ресурсы будут оптимально распределены в наиболее проблемных направлениях.

В Ространснадзоре и территориальных органах будет создана единая сеть из 9 крупных центров, обеспечивающих получение и предоставление информации о состоянии объектов транспортной инфраструктуры. Они будут использоваться с одной стороны как автоматизированные центры, из которых в повседневном режиме дистанционно будут осуществляться контрольно-надзорные мероприятия, с другой стороны как оперативные центры для принятия срочных мер при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Наша общая задача – продолжить совершенствование мер обеспечения авиационной безопасности, направленных, в первую очередь, на предупреждение актов незаконного вмешательства, путем эффективного государственного надзора за исполнением транспортного законодательства. Информационная система оперативного и аналитического обеспечения надзорных мероприятий является чрезвычайно необходимой. В Ространснадзоре и в территориальных управлениях созданы Дежурно-диспетчерские службы. Нужно обеспечить эффективную работу этих подразделений. По результатам инспекторских проверок только в аэропортах и авиапредприятиях гражданской авиации за шесть месяцев 2010 года выявлено 683 нарушения требований нормативных правовых актов, выписано 148 обязательных для исполнения предписаний, составлено 88 протоколов об административных правонарушениях, вынесено 137 постановлений о привлечении к административной ответственности в отношении юридических, должностных и физических лиц. Подразделениями транспортной безопасности принято участие в 238 совместных проверках с ФСБ, МВД, транспортной прокуратурой и антитеррористическими комиссиями субъектов федерации. Данные показатели достигнуты в условиях продолжающегося комплектования подразделений транспортной безопасности. Запланировано в этом году тотальное обучение всех инспекторов по курсу транспортной безопасности.

По итогам 1-го полугодия 2010 года наилучшие показатели контрольно-надзорной деятельности достигнуты в управлениях по Сибирскому, Южному и Дальневосточному федеральным округам, наихудшие - по Северо-Западному и Уральскому. В Центральной комиссии по аттестации аварийно-спасательных формирований было рассмотрено 26 комплектов аттестационных документов, подготовленных территориальными ведомственными аттестационными комиссиями. Качество оформления представляемых в Центральную аттестационную комиссию документов повысилось, однако еще имеются случаи, когда документы неоднократно возвращались на доработку. В частности, в Северо-Западное и Уральское управления Госавианадзора. В 2010 году аттестовано 17 аварийно-спасательных формирований. Восемью (8) юридическим лицам отказано в аттестации. За этот же период, например, территориальная комиссия Северо-Западного Управления Госавианадзора аттестовала только 1 формирование и 5 спасателей. При этом на подконтрольной управлению территории находится около 30 аэропортов, из которых не менее чем в 12 истекли сроки действия Свидетельств. За полгода Северо-Западным и Центральным управлениями не составлено ни одного протокола об административном правонарушении в сфере аварийно-спасательного обеспечения.

Ространснадзор также является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства об обеспечении пожарной безопасности на транспорте. Данные функции и полномочия установлены статьей 12 Федерального закона «О пожарной безопасности», и Положением о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004г. № 398.

Статьей 11.16. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности на транспорте. На сегодняшний день это штраф от пятисот до одной тысячи рублей для граждан; а на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей. Административная ответственность юридических лиц за нарушение правил пожарной безопасности на транспорте вообще не предусмотрена. В то же время, нарушения пожарной безопасности, например в зданиях и сооружениях влечет наказание для юридических лиц в виде штрафа до 40 тыс. руб. или приостановление деятельности. Такие недостатки законодательства делают работу Ространснадзора в части надзора за пожарной безопасностью на транспорте недостаточно эффективной. Мы надеемся, что наши предложения, одобренные на Правительственной комиссии по чрезвычайным ситуациям найдут свое отражение в нормативных правовых актах.

По результатам нашей работы выявляются и сложные ситуации, не позволяющие реализовывать требования воздушного законодательства Российской Федерации. Например, связанные с охраной аэропортов и объектов их инфраструктуры. В соответствии Воздушным кодексом Российской Федерации охрана аэропортов должна осуществляться подразделениями ведомственной охраны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области транспорта, и органами внутренних дел. Вместе с тем в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации подчеркнуто, что данная норма не содержит указания на обязанность заключения договора на охрану. Решениями судов различных инстанций Ространснадзору отказано в привлечении к административной ответственности юридических лиц, не выполняющих требования Воздушного кодекса Российской Федерации в части организации охраны аэропортов. Эту проблему без наших уважаемых законодательных органов не решить.

В целях повышения эффективности надзорной деятельности Службы нам предстоит сосредоточить свое внимание в первую очередь на том, чтобы:

- Обеспечить внедрение элементов Системы управления безопасностью полетов в Ространснадзоре в соответствии с Государственной программой обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации.
- Реализовать мероприятия Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте по созданию автоматизированных центров контроля и надзора за транспортной безопасностью.
- Обеспечить неотвратимость административной ответственности за нарушение требований безопасности на воздушном транспорте.
- Организовать регулярную профессиональную подготовку государственных инспекторов по всем направлениям деятельности.
- Обеспечить систематическую работу с международными организациями гражданской авиации (ИКАО, ЕКГА) и зарубежными странами по использованию передового опыта контрольно-надзорной деятельности.

Уважаемые коллеги, прошу Вас обсудить подготовленную нами информацию и высказать предложения по повышению эффективности надзора за деятельностью в гражданской авиации.