

Накануне нового 2001 года в «Российской газете» был опубликован текст нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП). Не берусь судить о документе в целом, однако, имея по роду деятельности дело с различными видами транспорта, считаю необходимым обратить внимание на транспортные главы КоАП. Наибольшее количество вопросов вызывают статьи, регулирующие правоотношения в сфере использования воздушных судов гражданской авиации.

Первое впечатление от прочтения нового Кодекса: транспортный раздел КоАП не сбалансирован. Видимо, сказалось наследие подходов прежнего КоАП РСФСР редакции 1984 года. Больше всего статей нового КоАП, более 40, относится к вопросам автомобильного транспорта; около десяти относится к водному; а к авиационному – и того меньше. Причем главные статьи, а таковыми должны быть признаны нормы, направленные на обеспечение безопасности полетов, практически отсутствуют. Во всяком случае, ожидать от нового Кодекса какого-то воздействия на вопросы безопасности полетов, наверное, нет оснований.

Статья 11.3 называется «Действия, угрожающие безопасности полетов». Название правильное, но что-то текст слишком знакомый... Ну конечно, ведь это же ст. 105 КоАП РСФСР! Все один к одному, санкции, правда, стали строже и изменено название. Название, однако, не вполне соответствует содержанию статьи. Действительно, ст. 11.3 КоАП РФ, как и прежняя ст. 105 КоАП РСФСР, это статьи, устанавливающие ответственность за порчу оборудования и освещения аэродромов, за нарушения режима их территорий. Но где же вопросы организации полетов, деятельности экипажей, различных видов обеспечения? Неужели организация комендантской службы важнее перечисленного выше?

Читаем дальше, статья 11.5 «Нарушения правил эксплуатации воздушных судов». И это название правильное. Одно плохо: в статье вообще не указаны признаки правонарушений. Надо полагать, эти признаки следует определять затем по содержанию наставлений и разного рода правил. Но любой студент юрфака вам скажет, что обстоятельства, не указанные в законе, не имеют юридического значения. Можно обойтись, впрочем, и без консультантов, достаточно заглянуть в начало КоАП РФ. В ст. 2.1 сказано, что «административное правонарушение – это действие или бездействие, за которое настоящим Кодексом установлена административная ответственность». Именно таким образом в КоАП РФ установлена ответственность за правонарушения на автотранспорте, конкретно и точно. Водители и другие участники движения отвечают за нарушения порядка обгона, превышение скорости, использование неисправного транспорта и тому подобное.

Читаем дальше, однако об авиационном транспорте больше ничего нет. Совершенно непонятно, какие цели преследовали законодатели, уделив самому сложному виду транспорта, каким является авиация, столь незначительное внимание.

Нет необходимости перечислять многочисленные причины и факторы возросшей аварийности воздушных судов. Как представляется, в качестве приоритетных в новой редакции КоАП РФ должны быть вопросы обеспечения безопасности полетов. Этой теме по неизвестной причине не уделено должного внимания в Воздушном кодексе РФ редакции 1997 года. Нет до сих пор и соответствующего федерального закона (проект закона «О безопасности полетов» вот уже несколько лет как «застрял» в Госдуме). Практически все летные происшествия во все времена и во всех странах происходят по одним и тем же причинам. Просто сейчас из-за резких перемен в укладе нашей жизни имеется ряд обстоятельств, проявления которых несколько чаще становятся

причинами аварий и катастроф. Именно совершение некоторых конкретных нарушений должно быть наказуемо на уровне закона (КоАП РФ). На пресечение этих нарушений и должен быть нацелен принятый Кодекс. Тем более, что сущность их давно всем известна.

Во-первых, это перегрузы воздушных судов, а также нарушения их центровки. Сюда же можно отнести и небрежное крепление груза в кабине. В последние годы из-за перегрузов произошло несколько тяжелых катастроф и аварий. Нельзя сказать, что для предотвращения этих нарушений ничего не делается. Однако за нарушения такого рода не предусмотрено никакой ответственности. По этой причине инспекторский состав ГСГА практически не занимается их выявлением. Между тем нет ничего сложного в выявлении перегрузов и нарушений центровки. Нужно производить целевой выборочный анализ сигналограмм выполненных полетов. Существуют методики определения превышений полетного веса и опасных смещений центровки воздушного судна по расшифровкам параметров регистраторов типа МСРП и Тестер. Чего не хватает, так это соответствующей статьи закона (КоАП РФ).

Во-вторых, широко распространены такие опасные нарушения, как необоснованное продление ресурсов авиатехники. К примеру, в 1997 году в районе г. Черкесска пассажирский самолет АН-24 попросту развалился в воздухе. При расследовании выяснилось, что истекший межремонтный ресурс самолета несколько раз «продлялся» различными комиссиями, не имевшими на то полномочий. Незаконные продления ресурсов продолжают, однако, оставаться ненаказуемыми.

Кроме того, по результатам расследований авиапроисшествий достаточно часто устанавливаются факты фальсификации паспортов и формуляров на системы и агрегаты воздушных судов. Никакой ответственности за такие действия в настоящее время также не предусмотрено.

Совершенно непонятно, почему в новом Кодексе оставлены без внимания положения Закона Российской Федерации 1993 года «О сертификации продукции и услуг» (5151-1). Данный Закон устанавливает, что за нарушения порядка и условий обязательной сертификации «виновные... несут административную ответственность». Однако в разделе КоАП РФ, посвященном вопросам авиационного транспорта, ни одной статьи об этом нет.

Есть еще статья 97 Воздушного кодекса РФ (редакции 1997 года), в которой указывается на необходимость установить ответственность должностных лиц за сохранность информации бортовых и наземных регистраторов параметров полета. Случаи утери полетной информации носят в последние годы массовый характер. Достаточно часто при расследованиях летных происшествий выясняется, что бортовой самописец не фиксировал отдельных параметров, либо запись прекратилась спустя какое-то время, либо по какой-то причине он вообще не был включен перед полетом. Такие факты были установлены, к примеру, при катастрофе самолета АН-124 в 1997 году в г. Иркутске, катастрофе ЯК-40 в марте 2000 года в Шереметьево, катастрофе ИЛ-76 в июле 2001 года на аэродроме Чкаловский. Не лучше и с сохранностью записей радиообмена между диспетчерами аэропортов и экипажами воздушных судов. Тем не менее требования ст. 97 Воздушного кодекса не были учтены в нормах нового КоАП РФ.

При дальнейшем чтении новой редакции Кодекса количество вопросов только возрастает. При этом нет оснований считать новый КоАП РФ неудачным в целом. Скорее наоборот, большая часть проблем решена в Законе весьма конкретно, и эти подходы наверняка дадут в скором времени хорошие результаты. Просто вопросы правового регулирования сферы использования авиационного транспорта оказались почему-то на задворках. Вот, например: ст. 19.22, устанавливающая ответственность за нарушение правил регистрации транспортных средств. Причем всех видов транспортных средств. Однако, если посмотреть в перечень статей КоАП РФ, относящихся к ведению ГСГА,

статьи 19.22 в нем нет (то есть регистрация воздушных судов по-прежнему не является обязательной). Опять кто-то что-то забыл или вкралась очередная техническая ошибка. Необходимость введения обязательной регистрации самолетов и вертолетов, по-моему, сомнений не вызывает, особенно летательных аппаратов авиации общего назначения. Далее, читаем статьи 14.4 и 19.19. В этих нормах КоАП РФ установлена ответственность за нарушения правил обязательной сертификации. Имеет ли это отношение к авиационному транспорту? Вне всяких сомнений, так как использование Гражданской авиации требует выполнения наибольшего, в сравнении с другими видами транспорта, количества сертификационных процедур. Однако ситуация на сегодняшний день такова, что отсутствие любого вида сертификата ненаказуемо. Органы ГСГА выдают сертификаты эксплуатантов, сертификаты аэродромных служб обеспечения полетов, сертификаты соответствия аэропортов, но если эксплуатант не имеет сертификата, никакой ответственности за это он не несет. В сравнении, к примеру, с порядком выдачи лицензий на виды предпринимательской деятельности, отличия довольно существенные. Хотя по какой причине сходные виды правоотношений (сертификация и лицензирование) регулируются по-разному, совершенно непонятно.

В ст. 14.1 КоАП РФ установлено, что прекращение и приостановление лицензий по всем видам предпринимательской деятельности осуществляется только на основе решения суда. Более того, наложение штрафов за нарушения лицензионных условий также отнесено теперь к ведению суда. Однако в вопросах сертификации все осталось без изменений: органы службы воздушного транспорта не вправе требовать от эксплуатантов прохождения процедур обязательной сертификации. Это обусловлено тем, что ГСГА не является правоприменителем по статьям 14.4 и 19.19.

В связи с изложенным выше, возникает вопрос: почему же в новом КоАП РФ вопросам правового регулирования деятельности гражданской авиации не уделено должного внимания? Ответ на данный вопрос представляется очень простым: проблемами правового регулирования деятельности авиации никто не занимается. Для такого вывода есть все основания. Откройте старый КоАП РСФСР редакции 1984 года времен Аэрофлота СССР и сравните его с текстом нового КоАП РФ. Отличия авиационных разделов данных документов практически только в уровне санкций (в КоАП РФ выше размеры штрафов). Количество и содержание норм почти не изменилось. Можно еще перечитать проект нового КоАП РФ, который был опубликован в газете «Юридический Вестник» (N 10, 1997 год). Содержание авиационных разделов проекта 1997 года и принятого в 2001 году КоАП РФ не изменилось. Отсюда следует, что многочисленные изменения и согласования сотен поправок, через которые проект Кодекса прошел с 1997 года, совершенно не коснулись его авиационных статей. Их содержание осталось таким же убогим, каким было в 1997 году.

Сегодня любому школьнику понятно, что законы не падают с неба. Их готовят и пишут вполне конкретные учреждения и люди (причем государственные органы и государственные люди). Проекты законов, а равно указов, постановлений и приказов проходят сложную процедуру ознакомления и согласования. Принятый КоАП РФ также был согласован с заинтересованными ведомствами. Можно назвать как минимум четыре государственных органа, представители которых наверняка визировали проект КоАП РФ: ГСГА РФ, Транспортная прокуратура, Ространсinsпекция Минтранса и Международный авиационный комитет СНГ. Получается, что несмотря на наличие многочисленных проблем правового регулирования в сфере использования Гражданской авиации, содержание норм нового КоАП РФ никого из авиационных специалистов не заинтересовало. Зачем же тогда постоянно сетовать на многочисленные совещаниях и коллегиях по вопросам безопасности полетов на несовершенство российских законов?