

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

ДЕПУТАТ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

10 июня 2020 г.

№ _____

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

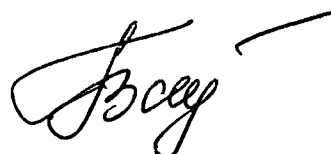
В.В.ВОЛОДИНУ

Уважаемый Вячеслав Викторович!

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации вносим на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности», подготовленный депутатами Государственной Думы О.Н.Алимовой, В.А.Ганзя, Г.И. Данчиковой, С.В. Ивановым, Н.В. Коломейцевым, А.В.Корниенко, Е.В.Марковым, Р.Ю. Романенко, Ф.С. Тумусовым, С.А. Шаргуновым, Р. Г. Шайхутдиновым.

Приложение:

- текст законопроекта на 3 л.;
- пояснительная записка на 5 л.;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного закона на 1 л.;
- финансово-экономическое обоснование на 1 л.;
- копии текста законопроекта и материалов к нему на магнитном носителе.



В.А. Ганзя



Вносится депутатами Государственной Думы
О.Н.Алимовой, В.А.Ганзя, Г.И. Данчиковой,
С.В. Ивановым, Н.В. Коломейцевым, А.В.Корниенко,
Е.В.Марковым, Р.Ю. Романенко, Ф.С. Тумусовым,
С.А. Шаргуновым, Р. Г. Шайхутдиновым

Проект № 970922-7

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности

Статья 1

Внести в Воздушный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 12, ст. 1383; 2014, № 16, ст. 1830; 2016, № 1, ст. 82) следующие изменения:

1) дополнить статью 8 пунктом 3.1 следующего содержания:

"3.1. Использование юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем легкого либо сверхлегкого гражданского воздушного судна для осуществления коммерческих воздушных перевозок и (или) выполнения авиационных работ не влечет за собой обязанность получения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем сертификата (свидетельства) эксплуатанта или эквивалентного этому сертификату (свидетельству) документа при условии, что такие юридические лица, индивидуальные предприниматели являются членами

саморегулируемых организаций в области коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ.

К отношениям, связанным с приобретением, утратой статуса саморегулируемых организаций в области коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ, определением правового положения указанных саморегулируемых организаций, осуществлением ими деятельности, установлением порядка осуществления саморегулируемой организацией контроля за деятельностью своих членов и применением саморегулируемой организацией мер дисциплинарного воздействия к своим членам, порядка осуществления государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций, применяется гражданское законодательство, в том числе Федеральный закон от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ "О саморегулируемых организациях", если данные отношения не урегулированы настоящим Кодексом или федеральными авиационными правилами, установленными уполномоченным органом в области гражданской авиации.

Саморегулируемая организация в области коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ обязана формировать компенсационный фонд возмещения вреда для обеспечения имущественной ответственности своих членов перед потребителями произведенных ими услуг и иными

лицами за счет взносов своих членов в денежной форме в размере не менее чем пятьдесят тысяч рублей в отношении каждого члена.

Осуществление государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций в области коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области контроля (надзора) на транспорте."

Президент
Российской Федерации

Медведев (В.В. Путин) / Медведев (В.В. Путин)

ММ / Н.В. Копылов / Жуков / Ткачев

ММ / Меркулов

Решетов / сватов

Иванов /
/ Ф.И. Давыдова /

С.А. Шатров

Н.В. Кофман

Р.Ю. Романченко

Шайхутдинов Р.З.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности»

Проект федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности» разработан в целях реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере коммерческих воздушных перевозок и авиационных работ, выполняемых на легких воздушных судах. Данный коммерческий сегмент гражданской авиации, иначе именуемый как «малая авиация», имеет крайне высокую значимость для обеспечения транспортной доступности малых городов, деревень и иных населенных пунктов, особенно в труднодоступных регионах России, на Севере, на Дальнем Востоке, в Сибири. В России существует огромный нереализованный спрос на услуги «малой авиации», и реализация этого спроса повлечет за собой возникновение сопутствующего массового спроса на производство и техническое обслуживание в России легких воздушных судов, обеспечит развитие сети малых аэродромов, повысит ценность и значимость удаленных территорий, создаст предпосылки для экономического рывка в регионах.

Сегодня применение легких воздушных судов в сфере коммерческих воздушных перевозок практически невозможно по причине недифференцированных сертификационных требований к эксплуатантам, установленных приказом Минтранса РФ №246 от 13.08.2015. Исполнение указанных требований требует от любого эксплуатанта значительных затрат на найм штата персонала минимум 7-ми высококвалифицированных директоров, содержание сложной организационной структуры, ведение сложной системы документооборота и отчетности, содержание собственной наземной базы, организации медицинского обслуживания персонала и обеспечение авиационной безопасности, а также на иные цели. При этом к крупной авиакомпания с парком магистральных самолетов и к индивидуальному предпринимателю с одной шестиместной Цессной предъявляются одинаковые требования.

По этой причине получение сертификата эксплуатанта перевозчиком, находящимся на удалении от крупного города, и имеющим лишь одно или несколько легких воздушных судов, невозможно ни экономически, ни организационно, а легкие воздушные суда приобретаются и эксплуатируются

исключительно для личных нужд обеспеченных граждан и организаций, и не участвуют в развитии экономики регионов России.

Сложившаяся ситуация противоречит рекомендациям Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и лучшей международной практике. ИКАО в Дополнении Е Приложения 6 к Чикагской Конвенции призывает страны дифференцировать сертификационные требования к коммерческим эксплуатантам с учетом характера и объема подлежащих выполнению полетов и допускает иные формы и степени государственного контроля, вплоть до саморегулирования отдельных видов деятельности при условии обеспечения государственного контроля за безопасностью полетов.

В части лучшей международной практики можно обратиться к практике США, где существуют требования FAA 14 CFR Part 121 к крупным коммерческим авиакомпаниям и требования 14 CFR Part 135 к аналогу региональной и малой авиации. Причем даже внутри Part 135 существует дополнительная градация требований, от минимальных к одиночному пилоту, и постепенно усложняющихся по мере роста масштаба деятельности перевозчика.

Требования Part 135 к одиночному коммерческому пилоту-перевозчику фактически сведены к наличию у него лицензии коммерческого пилота (CPL), типового ЛВС, договора на обслуживание, страховки и пройденного обучения по перевозке опасных грузов. Прочие требования к нему не применяются - *«In general, the regulations do not require a single-pilot operator to develop and maintain manuals or training programs, designate a Director of Operations, Chief Pilot, or a Director of Maintenance»*. В России же в аналогичной ситуации к индивидуальному предпринимателю применяются все требования ФАП-246 в полном объеме, какие применяются и к крупной магистральной авиакомпании.

Ранее Минтранс уже предпринимал попытки дифференцировать требования ФАП-246 и нормы Воздушного Кодекса в интересах «малой авиации». Следы таких попыток встречаются, к примеру, в ст.8 ВЗК, согласно которой не подлежат сертификации аэродромы, предназначенные для выполнения коммерческих воздушных перевозок на воздушных судах емкостью до 20 мест, а также в ФАП-246 в виде отсутствия требований к минимальному количеству воздушных судов емкостью менее 20 мест.

Но все попытки дифференцировать ФАП-246 провалились по причине ресурсной неспособности Росавиации обеспечить контроль и оказание государственных услуг, а Ространснадзора обеспечить надлежащий государственный надзор на массовом и распределенном по всей территории России рынке «малой авиации». Современное состояние российской гражданской авиации показывает лишь дальнейшее снижение качества управления, контроля и надзора в этой сфере. Даже крупные российские

авиакомпания допускают ежегодные аварии и катастрофы по причине растущей некомпетентности своего летного состава, а крупные государственные учебные заведения не справляются с задачей подготовки коммерческих пилотов. Многие услуги Росавиации можно получить лишь в Москве и только при условии личного присутствия заявителя, много лет неразвита система оказания услуг в электронной форме. Возможностей Ространснадзора также совершенно недостаточно для обеспечения требуемой периодичности и качества осуществления надзорных процедур и функций. Дифференциация сертификационных требований к эксплуатантам ЛВС в таких условиях или будет носить чисто формальный характер без практического результата в виде развития рынка, или приведет к утере контроля, росту аварийности, нарушению прав потребителей, безответственности и коррупции в этом сегменте гражданской авиации.

Вместе с тем, международные обязательства России, закрепленные в Конвенции о международной гражданской авиации, и, в частности, в циркуляре ИКАО Doc 9734 «Руководства по организации контроля за обеспечением безопасности полетов», требуют создания государством эффективной системы контроля за деятельностью эксплуатантов.

Для решения подобного рода задач в иных отраслях с большим количеством участников рынка и с высокими рисками причинения ущерба вместо неэффективных лицензирования и сертификации уже давно и успешно применяются механизмы саморегулирования, закрепленные в федеральном законе от 01.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а также в отраслевых законах. В частности, саморегулирование применяется в сфере инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов, инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций и брокеров, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, форекс-дилеров, бюро кредитных историй.

Саморегулирование коммерческой деятельности основано на принципе баланса между правом саморегулируемой организации (СРО) устанавливать собственные отраслевые стандарты и правила и обязанностью членом СРО нести коллективную имущественную ответственность за ущерб, причиненный потребителям или третьим лицам любым членом СРО. Принцип «все за одного» позволяет вовлечь всех членом СРО в процесс надзора и тем самым избежать многократного наращивания штатной численности надзорных органов.

Все СРО будут вынуждены устанавливать такие стандарты и правила, которые минимизируют риски причинения ущерба, отслеживать их исполнение, своевременно применять дисциплинарные меры к нарушителям вплоть до исключения из СРО с потерей права осуществлять коммерческую деятельность. Система СРО будет нацелена на предотвращение инцидентов, а не на реагирование на уже случившиеся аварии и катастрофы, как это свойственно государственным органам.

С другой стороны СРО не имеют возможности необоснованно ужесточить свои стандарты и правила, так как участники рынка могут перейти в другое СРО с более адекватным регулированием. Количество конкурирующих на рынке СРО законом не ограничено. Этот принцип обеспечивает баланс между желанием СРО повышать прибыль и риском потерять ее в случае инцидентов.

Обязательное создание компенсационного фонда является существенной мерой стимулирования ответственности, направленной на усиление мотивации членов СРО к соблюдению законодательства и правил СРО, и применяется одновременно с обязательным страхованием ответственности перевозчиков в соответствии с федеральным законом от 14.06.2012 №67-ФЗ. Таким образом СРО разделяют ответственность со страховыми компаниями, и берут на себя обязанности профессионального управления отраслевыми рисками, снижая тем самым тарифы на обязательное страхование ответственности перевозчиков для своих членов в рамках договоров коллективного страхования.

Помимо коллективного страхования, СРО будет обязано создать и применять коллективную систему управления безопасностью полетов (СУБП) и вести соответствующую отчетность, как это предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 18.11.2014 №1215 «О порядке разработки и применения систем управления безопасностью полетов воздушных судов, а также сбора и анализа данных о факторах опасности и риска, создающих угрозу безопасности полетов гражданских воздушных судов, хранения этих данных и обмена ими».

Законопроектом предлагается предоставить юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям право осуществлять коммерческие воздушные перевозки и авиационные работы на легких воздушных судах без получения сертификата эксплуатанта при условии их членства в профильной саморегулируемой организации, установить компенсационный фонд в качестве обязательной формы обеспечения материальной ответственности членов СРО, наделить Минтранс полномочиями регулировать порядок деятельности отраслевых СРО, а Ространснадзор наделить полномочиями осуществлять государственный надзор за деятельностью СРО в части соответствия их

деятельности требованиям Воздушного кодекса, ФП ИВП, иных федеральных авиационных правил и законов. При этом сохраняется ранее действующая система сертификации эксплуатантов, применяемая в обязательном порядке для иных категорий эксплуатантов, или, в качестве альтернативы саморегулированию, для эксплуатантов ЛВС.

Вещев (Алимова Д.А.) Тару (Тару & В.А.)

М.А. / Кономайцев А.В. / П.А. Васильев

Мерзлов С.К. / Мерзлов С.К. / (Трушков)

И.Т. Давидов / И.Т. Давидов / А.В. Кофман / Р. Романенко

Шайхутдинов Р.?

ПЕРЕЧЕНЬ

федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия других федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Алимова Д.А. / *Борисов В.И.*

М.А. / *Коломейцев И.Б.* / *Тугуев* / *(Тугуев)*

Меркулов Е.В. / *Шарипов Е.Б.* / *Иванов В.*

А.В. Кофеев / *А.В. Кофеев* / *Шарипов С.А.*


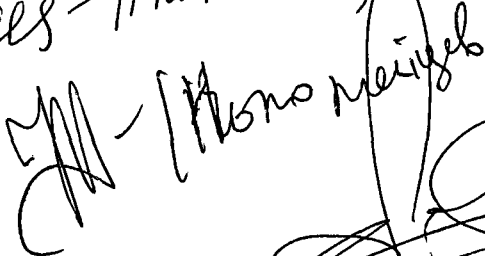
Т.И. Давыдова /
1 *Т.И. Давыдова* /

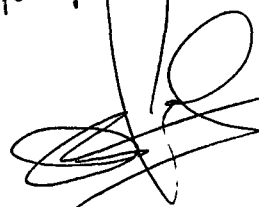
Р. Романенко / *Шайхутдинов Р.Г.*

ФИНАНСОВО - ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

к проекту федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности»


Принятие Федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части саморегулирования отдельных видов деятельности» не потребует дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

Резес - Анимовадн.) 
EM - (Мно мейсв 

 P. d. Kazanov

 (Tyuzeev B.)


Марков Е.В. / Марков Е.В.)

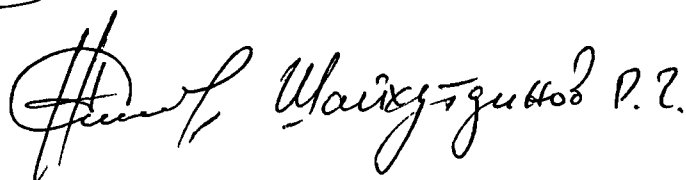
 Иванова

И.И. Дашкина -

1 И. И. Дашкина 1

А.В. Кофменко /

 P. Романенко

 Шайнгузинтов P. P.