**Справка-обоснование**

**к проекту Воздушного Кодекса Кыргызской Республики**

**и**

**к проекту Закона Кыргызской Республики**

**«О введении в действие Воздушного кодекса Кыргызской Республики»**

Проект Воздушного кодекса

Проект Воздушного Кодекса Кыргызской Республики (далее – проект Кодекса) был разработан рабочей группой, созданной приказом Агентства гражданской авиации Кыргызской Республики от 30 июня 2014 года. В разработке проекта Кодекса активное участие принимали представители Агентства гражданской авиации Кыргызской Республики, международного аэропорта «Манас», кыргызских авиакомпаний, юристы и независимые эксперты в области гражданской авиации.

Основная цель разработки проекта Кодекса - совершенствование законодательной системы, регулирующей сферу гражданской авиации Кыргызской Республики, для приведения ее в соответствие со стандартами и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации (далее - ИКАО). Кыргызская Республика является страной-участницей ИКАО с 1992 года. Кыргызская Республика ратифицировала Конвенцию о международной гражданской авиации, тем самым приняв на себя обязательства соблюдать международные принципы и стандарты в области гражданской авиации.

Действующий Воздушный кодекс Кыргызской Республики (далее - Кодекс) был принят 15 апреля 1994 года. Как показывает правоприменительная практика, многие положения Кодекса не соответствуют международным стандартам и современным требованиям авиационной отрасли. Кроме того, положения Кодекса во многом устарели морально, отстают от передовой мировой практики, не отвечают современным потребностям участников правоотношений в сфере гражданской авиации, и, соответственно, нуждаются в системном, комплексном и концептуальном пересмотре.

Необходимо отметить, что начиная с 2003 года, наблюдался несистемный подход в нормотворческой деятельности. В Кодекс было внесено большое количество поправок: из 181 действующей статьи сегодня 47 статей признаны утратившими силу, 84 статьи претерпели изменения и дополнения. В результате внесения несогласованных поправок в Кодексе сегодня имеются явные пробелы, коллизии или вовсе отсутствует законодательное урегулирование отдельных правоотношений в сфере гражданской авиации.

Помимо этого, непоследовательная структура и содержание Кодекса, наличие большого количества отсылочных норм, затрудняют его понимание и толкование, а также способствуют двойственному толкованию. Из-за сложной и непоследовательной структуры, представляется технически сложным и практически невозможным фрагментарное совершенствование Кодекса.

По сути, Воздушный Кодекс должен быть правовой основой, определяющей сущность и содержание всей системы кыргызского воздушного законодательства, должен обеспечивать системное регулирование общественных отношений в сфере гражданской авиации, характеризоваться сложной структурой и внутренней согласованностью, занимать центральное место в системе нормативных актов гражданской авиации, устанавливая те принципиальные положения, которые должны быть положены в основу всей последующей правотворческой деятельности, в частности в принятии авиационных правил. Как было отмечено выше, действующий Кодекс не является таким нормативным правовым актом.

В соответствии со статьей 17 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241, в случае если внесение отдельных изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт представляется технически сложным для изложения или восприятия, а также, в случае если количество вносимых в действующую редакцию изменений и (или) дополнений составляет более половины текста нормативного правового акта, изменения и (или) дополнения, вносимые в нормативный правовой акт, оформляются в виде новой редакции нормативного правового акта. В связи с тем, что, как было отмечено выше, внесение изменений и дополнений в Кодекс в целях его совершенствования представляется технически сложным и практически невозможным, предлагается принять проект нового Воздушного кодекса Кыргызской Республики (далее – проект Кодекса), который содержит изменения и дополнения в количестве, превышающем половины текста действующей редакции Кодекса.

При разработке проекта Кодекса был использован международный опыт передовых стран-участниц ИКАО, рекомендации Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов по итогам аудита 2009 года, а также опыт международных и местных экспертов в области гражданской авиации.

Представленный на рассмотрение проект Кодекса включает в себя концептуально пересмотренные нормы действующего законодательства в гражданской авиации. Он направлен на систематизацию и структурирование правовых норм (нормы объединены в главы, а главы – в разделы), устранение имеющихся внутренних противоречий, коллизий и восполнение пробелов правового регулирования. Принятие проекта нового Кодекса поможет заложить в Кыргызской Республике прочную правовую основу для развития гражданской авиации на последующие годы, повышения уровня безопасности полетов, а также позволит заложить основу для начала переговорных процессов с Еропейской Комиссией по выходу кыргызских авиакомпаний из «черного списка» Европейского Союза.

Раздел I проекта Кодекса включает в себя основные положения, где указаны цели Кодекса, раскрывается понятие «воздушного законодательства», вводится понятийный аппарат в целях применения унифицированных терминов и определений. Повышается статус органа гражданской авиации, который является органом исполнительной власти и объединяет в себе функции государственного регулирования и надзора в области гражданской авиации Кыргызской Республики. В соответствии со стандартами ИКАО разделения функций регулирования от функций надзора в национальном органе гражданской авиации не требуется. Наоборот, практика многих зарубежных государств (к примеру, Великобритания) показывает, что для более эффективного осуществления деятельности по обеспечению безопасности полетов в национальном органе гражданской авиации должны быть сосредоточены регулирующие и надзорные функции. Также, необходимо отметить, что создание отдельного государственного органа по надзору, как того требует действующий Кодекс, несет нагрузку на государственный бюджет, в связи с чем, до сих пор такой орган не был создан. В целях совершенствования системы регулирования и надзора в гражданской авиации, а также оптимизации государственных функций в данной сфере, предлагается в проекте Кодекса объединить функции регулирования и надзора в одном государственном органе – органе гражданской авиации.

Роль органа гражданской авиации усиливается также еще тем, что ему передаются полномочия принимать и утверждать авиационные правила и другие подзаконные нормативные правовые акты в области гражданской авиации таким образом, чтобы обеспечить их максимальное единообразие со стандартами и практикой ИКАО. Вследствие существующего сегодня сложного порядка принятия нормативных правовых актов, Кыргызская Республика не в состоянии своевременно реагировать на новые международные стандарты в области гражданской авиации путем их внедрения в национальное законодательство. На практике, требуется в среднем от шести месяцев до одного года на то, чтобы адаптировать международные стандарты к местному законодательству путем их утверждения в форме авиационных правил или других подзаконных нормативных правовых актов, либо путем внесения изменений или дополнений в уже действующие авиационные правила или подзаконные акты. Кыргызская Республика, таким образом, не выполняет в полном объеме свои обязательства по соблюдению международных норм и стандартов ИКАО, так как нарушает принцип своевременности внедрения тех или иных стандартов в свое национальное законодательство, отставая примерно на год, а в некоторых случаях и на больший срок в имплементации данных стандартов на территории Кыргызской Республики.

Хотелось бы отметить, что ИКАО, как регулятор на международной арене, ежегодно принимает достаточно большое количество стандартов, процедур и документов. Страны-участницы ИКАО, включая Кыргызскую Республику, обязаны принимать эти стандарты и внедрять их в свое национальное законодательство. Таким образом, нормативные документы фактически разрабатываются ИКАО, а Кыргызская Республика должна адаптировать их к своим местным условиям и местной практике. В случае предоставления полномочий органу гражданской авиации принимать и утверждать авиационные правила и другие подзаконные нормативные правовые акты в области гражданской авиации, проблема своевременности и оперативности внедрения международных стандартов в законодательство Кыргызской Республики была бы решена в корне. Тем более, что в таких вопросах, как безопасность полетов, государства обязаны незамедлительно принимать новые стандарты и доводить до сведения всех организаций гражданской авиации о появлении новых требований и процедур.

Одним из новшеств проекта Кодекса является новый механизм финансирования деятельности органа гражданской авиации. Статья 8 действующего Кодекса предусматривает, что финансирование органа гражданской авиации осуществляется за счет средств государственного бюджета и соответствующих платежей хозяйствующих субъектов гражданской авиации. С момента принятия, а именно с 2007 года, данная норма является нерабочей. Основная причина этому заключается в том, что вопросы финансирования со стороны хозяйствующих субъектов гражданской авиации вызывают противоречивое и неоднозначное толкование в законодательстве Кыргызской Республики. Соответственно, релизация данной нормы была и остается практически невозможной, что неоднократно вызывало много вопросов со стороны аудиторов ИКАО. Соответственно, в Разделе I проекта Кодекса предлагается заложить механизм финансирования путем указания источников финансирования деятельности органа гражданской авиации наряду с финансированием из государственного бюджета, а также размеры отчисляемых средств с организаций гражданской авиации при выполнении международных коммерческих рейсов.

Необходимо отметить, что финансирование только из государственного бюджета не позволяет Кыргызской Республике выполнять требования Приложения 19 «Управление безопасностью полетов» Конвенции о международной гражданской авиации, где указано, что государство-участник должно создать соответствующие полномочные органы или ведомства, которые будут располагать достаточным квалифицированным персоналом и адекватными финансовыми ресурсами. В международной практике большинство государств мира, следуя требованиям указанного Приложения 19, перевели свои национальные органы гражданской авиации на финансирование за счет отчислений организаций гражданской авиации. Например, орган гражданской авиации Турецкой Республики содержится за счет отчислений и платежей от авиакомпаний, и практически не финансируется из государственного бюджета.

Предлагаемый в проекте Кодекса механизм финансирования органа гражданской авиации позволит:

- совершенствовать систему подготовки и переподготовки кадров органа гражданской авиации, и как следствие, проведение качественных процедур сертификации и надзора за обеспечением безопасности полетов;

- увеличить количество сотрудников органа гражданской авиации для усиления контроля безопасности полетов согласно стандартам и рекомендациям ИКАО;

- улучшить техническое оснащение органа гражданской авиации;

- своевременно оплачивать членские взносы в международные организации гражданской авиации;

- увеличить уровень должностных окладов сотрудников органа гражданской авиации, чтобы остановить утечку квалифицированных кадров в частные авиакомпании;

- принять меры по выходу из «черного списка» Европейского Союза, что в итоге приведет к расширению географии полетов, как в страны Европейского Союза, так и в другие зарубежные страны, напрямую приведет к увеличению пассажиропотока и, как следствие, будет способствовать развитию экономических связей, инвестиционного климата и туризма в Кыргызской Республике.

Дополнительным новшеством Раздела I проекта Кодекса является создание отдельного государственного органа по расследованию авиационных происшествий и инцидентов в соответствии с требованиями ИКАО. Предусмотрен альтернативный вариант на случай невозможности создания и финансирования такого органа из государственного бюджета: передача Правительством Кыргызской Республики государственных функций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов другому государству или международной организации в соответствии с международными договорами Кыргызской Республики.

Раздел II проекта Кодекса раскрывает понятие аэронавигационного обслуживания и его виды. Вводится понятие «поставщика аэронавигационного обслуживания», которое намного шире понятия «органа по обслуживанию воздушного движения» и включает в себя, в первую очередь, сам орган по обслуживанию воздушного движения, метеорологические службы и службы аэронавигационной информации. Новшеством данного раздела являются нормы, устанавливающие требование по прохождению процедуры сертификации поставщика аэронавигационных услуг в соответствии с требованиями стандартов ИКАО.

 Раздел III посвящен воздушным судам. Нормы, касающиеся государственного реестра воздушных судов, процедуры регистрации воздушных судов и их исключения из реестра, систематизированы и структурированы. Наряду с этим, в указанном разделе предусматриваются условия безопасной эксплуатации воздушного судна и его частей, техническое обслуживание воздушного судна и его частей, а также нормы по разработке, модификации, ремонту и модификации воздушного судна и его летной годности.

В Разделе IV проекта Кодекса впервые предусматриваются нормы, посвященные вопросам безопасности полетов. Устанавливается требование по разработке и принятию Правительственной программы безопасности полетов гражданской авиации в целях обеспечения приемлемого уровня безопасности полетов. Раскрывается понятие системы управления безопасностью полетов, устанавливается обязанность для организаций гражданской авиации в разработке и внедрении системы управления безопасностью полетов. Важным моментом также является наличие положений о системе добровольных сообщений, что представляет собой один из важнейших компонентов обеспечения безопасности полетов.

Помимо этого, в Разделе IV проекта Кодекса в отдельной главе изложены нормы, предусматривающие проведение «аудита» и «инспекции» на предмет обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности, также как и нормы относительно прав и обязанностей инспекторов органа гражданской авиации, исходя из требований ИКАО. В действующем Кодексе вопросы, связанные с инспекцией, правами и обязанностями инспекторов органа гражданской авиации не структурированы и разбросаны по разным статьям, что затрудняет целостное понимание указанных положений.

Раздел V содержит нормы, касающиеся авиационного персонала гражданской авиации и командира воздушного судна. В действующем Кодексе в главе по авиационному персоналу содержится 11 статей, из них 7 признаны утратившими силу, в том числе статьи, посвященные командиру воздушного судна. Необходимо отметить, что вопросы, связанные с подготовкой, сертификацией авиационного персонала, его квалификационной проверкой и другими важными вопросами, такими как, полномочия командира воздушного судна, должны быть закреплены на уровне кодифицированного акта, так как эти вопросы имеют непосредственное отношение к вопросам соблюдения требований безопасности полетов. В связи с этим, в указанном Разделе проекта Кодекса впервые предусматриваются нормы, касающиеся реестра авиационного персонала, рассматриваются положения по подготовке авиационного персонала, признанию подготовки и квалификационных отметок, полученных в иностранном государстве, затронуты положения по медицинскому обследованию и проверке психофизической годности авиационного персонала. Раскрывается понятие «командира воздушного судна», круг его обязанностей, уточняется момент наступления его ответственности за безопасность пассажиров, членов экипажа, багажа и груза, находящихся на борту воздушного судна.

Раздел VI включает вопросы деятельности аэродромов и аэропортов. Впервые введена классификация аэродромов, требование прохождения процедуры сертификации для эксплуатанта аэродрома и эксплуатанта аэропорта. В соответствии с действующим Кодексом, сертификации подлежит сам аэродром, но не его эксплуатант. Однако, с учетом мировой практики и в соответствии с требованиями безопасности полетов ИКАО, эксплуатант аэродрома и аэропорта должны проходить обязательную процедуру сертификации. Новшествами данного Раздела также являются положения по орнитологическому обеспечению полетов, переносу, сносу и маркировке препятствий, охране окружающей среды, а также определена ответственность эксплуатанта аэродрома за регулярное обслуживание площадей аэродрома. Помимо этого, в указанном Разделе вводится понятие «наземного обслуживания воздушных судов», устанавливаются требования сертификации к организациям, предоставляющим услуги по наземному обслуживанию, включая услуги по бортовому питанию. Также, предлагается новое понятие «самообслуживание» - когда эксплуатанты воздушных судов могут предоставлять сами себе услуги по наземному обслуживанию в случае прохождения процедуры сертификации. Если авиакомпания имеет потенциал и ресурсы обслуживать саму себя, ей предоставляется такое право после получения соответствующего разрешения органа гражданской авиации.

Раздел VIII предусматривает классификацию видов авиационной деятельности, понятия регулярных и нерегулярных воздушных перевозок, внутренних и международных перевозок, вопросы делегирования надзорных функций в соответствии со статьей 83*bis* Конвенции о международной гражданской авиации. В данном Разделе предусматриваются новые основания, помимо прочих, для выдачи сертификата эксплуатанта воздушных судов, в частности, в случае наличия в собственности или на условиях аренды (без экипажа) одного годного к полетам воздушного судна. В действующем Кодексе сертификат эксплуатанта воздушных судов может быть выдан при условии, если у эксплуатанта имеется в собственности одно годное к полетам воздушное судно. Требование о наличии в собственности одного годного к полетам воздушного судна в качестве условия получения сертификата эксплуатанта напрямую ведет к ограничению конкуренции среди авиакомпаний, консервации старого парка воздушных судов и невозможности эксплуатации новых воздушных судов, так как из-за отсутствия финансовых средств для покупки новых самолетов, кыргызские авиакомпании вынуждены покупать старые самолеты. Как следствие, сегодня средний возраст эксплуатируемых самолетов в Кыргызстане составляет более 22 лет. Вышеуказанная норма в проекте Кодекса позволит местным авиакомпаниям эксплуатировать новые воздушные суда на условиях аренды, что повысит уровень безопасности полетов, улучшит качество предоставляемых услуг пассажирам, а также будет способствовать обновлению парка воздушных судов Кыргызской Республики.

Раздел VIII также впервые различает договоры воздушной перевозки пассажира, предусматривающие условие о возврате или невозврате провозной платы при расторжении договора воздушной перевозки. Хотя действующий Кодекс умалчивает о возможности заключения таких договоров, на практике многие авиакомпании, работающие на рынке воздушных перевозок Кыргызской Республики, также как и другие ведущие иностранные авиакомпании, уже осуществляют продажу авиабилетов на условии их возвратности или невозвратности. Тем более, применение условий о возврате или невозврате провозной платы является общепринятой международной практикой, позволяющей авиаперевозчикам предлагать пассажирам более низкую стоимость авиабилетов, что, соответственно, делает воздушные перевозки более доступными для пассажиров, а авиаперевозчиков более конкурентоспособными как на внутреннем, так и на международном рынках.

Принятие проекта Кодекса не потребует финансовых расходов из республиканского бюджета. Однако, предполагает внесение изменений и дополнений в ряд нормативных правовых актов Кыргызской Республики, которые регулируют правоотношения в сфере гражданской авиации.

Принятие проекта Кодекса не повлечет за собой социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных последствий. Проект Воздушного кодекса соответствует Конституции Кыргызской Республики, нормам национального и международного законодательства, ратифицированным в установленном законом порядке.

Для обеспечения общественного обсуждения и реализации статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», данный проект Кодекса был размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и доработан с учетом предложений и замечаний, поступивших по итогам его общественного обсуждения.

Проведен анализ регулятивного воздействия предлагаемого проекта Кодекса.

Проект Закона Кыргызской Республики “О введении в действие Воздушного кодекса Кыргызской Республики (далее – проект Закона)

Проект Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Воздушного кодекса Кыргызской Республики» разработан совместно с проектом Воздушного кодекса Кыргызской Республики и предусматривает сроки и порядок введения в действие Воздушного кодекса Кыргызской Республики, признание утратившими силу ряд нормативных правовых актов, некоторые переходные положения, необходимые для оптимального исполнения Воздушного кодекса Кыргызской Республики.

Принятие проекта Закона не повлечет социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных последствий. Проект Закона соответствует Конституции Кыргызской Республики, нормам национального и международного законодательства, ратифицированным в установленном законом порядке.

Принятие проекта Закона не требует дополнительного финансирования из бюджета страны. Однако, предполагает внесение изменений и дополнений в ряд нормативных правовых актов Кыргызской Республики, которые регулируют правоотношения в сфере гражданской авиации.

В соответствии с требованиями статьи 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» настоящий проект Закона «О введении в действие Воздушного кодекса Кыргызской Республики» был размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и доработан с учетом предложений и замечаний, поступивших по итогам его общественного обсуждения.

Проведение анализа регулятивного воздействия предлагаемого проекта Закона не требуется, так как он не направлен на регулирование предпринимательской деятельности.