

СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ

к проекту «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Воздушный кодекс Кыргызской Республики, Кодекс Кыргызской Республики о неналоговых доходах, Постановление Правительства Кыргызской Республики об упорядочении деятельности государственных предприятий от 11 сентября 2019 года №468)»

1. Цель и задачи

Целями и задачами настоящего проекта Закона Кыргызской Республики (далее – Законопроект) является внесение изменений в Воздушный кодекс Кыргызской Республики, направленных на совершенствование воздушного законодательства Кыргызской Республики, выполнение рекомендаций экспертов Международной организации гражданской авиации (далее - ИКАО), исполнение Указа Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании системы управления гражданской авиацией и мерах по развитию авиационного сообщения в Кыргызской Республике» (далее – Указа) от 20 мая 2022 года № 158.

2. Описательная часть

В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики от 20 мая 2022 года УП №158 (далее - Указ) образовано Государственное агентство гражданской авиации при Кабинете Министров Кыргызской Республики (далее – Государственное агентство) и определено, что Государственное агентство является уполномоченным государственным органом, ответственным за:

- разработку и реализацию единой государственной политики в сфере гражданской авиации Кыргызской Республики;
- регулирование деятельности организаций гражданской авиации, разработку и реализацию документов по стратегическому развитию гражданской авиации и воздушного транспорта;
- координацию, надзор и контроль за соблюдением организациями гражданской авиации нормативных правовых актов Кыргызской Республики, национальных стандартов и стандартов ИКАО в области гражданской авиации;
- представление и защиту государственных интересов Кыргызской Республики в ИКАО и других международных организациях в области гражданской авиации;
- взаимодействие с соответствующими органами иностранных государств по вопросам обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности, подготовки авиационного персонала гражданской авиации и другим аспектам в области гражданской авиации.

Тем самым, полномочия по реализации государственной политики в области гражданской авиации и функции, связанные с управлением гражданской авиацией Кыргызской Республики, а также координация, управление и контроль деятельности Государственного предприятия «Кыргызэаронавигация» и Кыргызского авиационного института имени И. Абдраимова были переданы Государственному агентству.

В этой связи законопроектом предусмотрено внесение соответствующих изменений для приведения в соответствие с вышеназванным Указом Президента Кыргызской Республики.

Так, приведены в соответствие статья 4 и 7 Воздушного кодекса, где в статье 4 «Сфера действия» - четко сформулировано регулирование и применение Кодекса и в статье 7 сформулировано определение уполномоченного органа в области гражданской авиации, соответственно признаны утратившим силу статьи 8 и 9 Кодекса.

Как показала практика, для обеспечения эффективного исполнения воздушного законодательства Кыргызской Республики, а также приведения в соответствие с международными нормами, возникла необходимость внесения отдельных изменений и дополнений.

Так, законопроектом предусмотрено исключение терминов и определений, используемые в действующем Кодексе и представлена в новой редакции, что все технические термины и выражения толкуются в соответствии с их обычным международным использованием и в соответствии с определениями, содержащимися в международных стандартах Международной организации гражданской авиации, принятых в Кыргызской Республике. При таком подходе не будет необходимости прибегать к частым законодательным поправкам в связи с изменяющимися обстоятельствами и облегчит использования терминов и выражений субъектами гражданской авиации в своей деятельности.

Также, законопроектом предусмотрено изменение статьи 10 «Полномочия органа гражданской авиации» для эффективного правового регулирования функций, прав и обязанностей всех участников в области гражданской авиации. Более того, правовое регулирование должно обеспечить эффективный постоянный надзор и контроль со стороны органа гражданской авиации за полным соблюдением требований воздушного законодательства Кыргызской Республики. Тем самым 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, а также закрепляет функции реализации государственной политики в сфере гражданской авиации.

Кыргызская Республика в 1992 году ратифицировала Конвенцию о международной гражданской авиации, тем самым стала членом ИКАО и приняла на себя обязательства соблюдать международные принципы и стандарты в области гражданской авиации. ИКАО, как регулятор на

международной арене, ежегодно принимает достаточно большое количество стандартов, процедур и документов. Страны-участницы ИКАО, в том числе Кыргызская Республика, 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.

Как показывает практика зарубежных стран, для более эффективного осуществления деятельности в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО, орган гражданской авиации может передавать международному органу, юридическим и физическим лицам полномочия по выполнению этих Стандартов и Рекомендуемой практики.

В этой связи законопроектом предусмотрено внесение дополнений в статью 10, о том, что Орган гражданской авиации может передавать международному органу, юридическим и физическим лицам, в рамках установленной компетенции, полномочия по выполнению Стандартов и Рекомендуемой практики Международной организации гражданской авиации, а также законов, стандартов и правил Кыргызской Республики, а также для выполнения своих обязанностей по сертификации, надзору и расследованию авиационных происшествий орган гражданской авиации вправе учреждать/создавать другие органы и делегировать им выполнение своих функций с четким распределением между ними обязанностей.

На сегодняшний день Государственное агентство, ведет интенсивную работу по подготовке к очередному полномасштабному аудиту ИКАО, что является одним из первостепенных оснований для внесения изменений в Воздушный Кодекс. Для прохождения отмеченного аудита Кыргызской Республике как члену ИКАО необходимо соответствовать Стандартам и Рекомендуемой практике ИКАО. В Воздушном кодексе Кыргызской Республики, как в основополагающем нормативном правовом акте есть ряд аспектов, которые требуют изменений и дополнений, что положит основу к приведению существующих Авиационных правил Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов в соответствие со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО и последующем заложит начало для благоприятного прохождения аудита ИКАО и развития системы гражданской авиации в целом.

Как показывает мировая практика, большинство стран имеют краткий общий закон, устанавливающий лишь основные принципы, при этом подробные положения даются в правилах, издаваемые в соответствии с полномочиями назначенного административного органа.

Так, законопроектом предусмотрено внесение изменений в главу 6 «Воздушные суда», где статья 3 представлена в новой редакции: «Регистрации воздушного судна, выдача сертификата о регистрации, ведение реестра воздушных судов Кыргызской Республики, использование государственных опознавательных знаков, снятие воздушного судна с регистрации устанавливается соответствующими Авиационными правилами

Кыргызской Республики» и соответственно признаются утратившим силу статьи 37, 38, 39 и 40 данной главы, в связи с тем, что нормы этих статей систематизированы и структурированы в Авиационных правилах Кыргызской Республики. Также предлагается внесение изменений в статьи 11, 49, 62, 72, 83, 138 Воздушного кодекса.

Законопроектом предусмотрен ряд новшеств, таких как дополнения по беспилотным летательным аппаратам, изменения по привлечению иностранного гражданина в состав экипажа, в случае отсутствия членов экипажа из числа граждан Кыргызской Республики, дополнение возложение ответственности соответствующим органам и другим лицам по ведению соответствующей работы по принятию мер, направленных на уменьшение скопления птиц в окрестностях аэродромной территории, изменения по предоставлению возможностей иностранцам и иностранным компаниям полностью реализовывать свою деятельность в гражданской авиации в Кыргызской Республике, дополнения, предусматривающие ограничения авиакомпаниям реализацию количества билетов на воздушное судно, превышающее количество мест на воздушном судне.

Распоряжением Руководителя Администрации Президента Кыргызской Республики № 123 от 11 мая 2022 года создана межведомственная рабочая группа по разработке правовой базы для развития и регламентации использования комплексов беспилотных летательных аппаратов (далее БПЛА) на территории Кыргызской Республики. Работа велась под началом инспектора секретариата Совета безопасности Кыргызской Республики и Службы – Таалайбеков М.Т. и главный специалист организационно-аналитического управления Службы по борьбе с незаконным оборотом наркотиков Министерства внутренних дел – Исакова Тимура Аспековича. По итогу работы межведомственной рабочей группы был разработан проект внесения изменений в Авиационные правила Кыргызской Республики АПКР-6 «Эксплуатация воздушных судов», в виде дополнения частью IV «Беспилотные летательные аппараты», также межведомственной рабочей группой было предложено внести изменения в Воздушный кодекс, а именно в статью 21 «Беспилотные воздушные суда», в связи с этим введено понятие беспилотного летательного аппарата взамен ранее использовавшегося беспилотного воздушного судна. Кроме этого закреплена норма о том, что перечень охраняемых объектов полётов беспилотных летательных аппаратов над охраняемыми объектами утверждается Кабинетом Министров Кыргызской Республики и согласовывается с уполномоченным органом в сфере государственной охраны Кыргызской Республики.

В статье 59 исключены слова «за исключением случаев, когда имеются доказательства вины работника». Смысл исключения заключается в том, что цель данной статьи должен подразумевать не наказание соответствующих работников, предоставляющих данные и информации о безопасности полетов информацию, а поощрение.

Эффективные системы представления данных о безопасности полетов помогают обеспечивать готовность работников в настоящем и будущем сообщать о своих ошибках и опыте, с тем, чтобы у органа гражданской авиации и поставщиков обслуживания был доступ к актуальным данным и информации, необходимым для устранения существующих и потенциальных недостатков обеспечения безопасности полетов и опасных факторов. Это обеспечивается путем создания такой среды, в которой работники могут быть уверены в том, что данные и информация о безопасности полетов будут использованы исключительно в целях поддержания и повышения уровня безопасности полетов.

По вопросу обеспечения безопасности полетов на воздушном судне, законопроектом предусмотрено внесение дополнения в статью 80 «Медицинские обследования», о том, что авиационный персонал должен воздержаться от выполнения своих обязанностей, если чувствует, что его физические и умственные способности снижены вследствие болезни, травмы, усталости и другой причине, а также запрет на выполнение обязанностей, связанных с производством или обслуживанием полетов, под влиянием действия психотропных веществ, таких как алкоголь, наркотики и других психостимулирующих веществ.

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 нормы, устанавливающие требование по определению состава экипажа воздушных судов предусмотрены в проекте Кодекса в статье 83, как привлечение в состав лётного экипаж воздушных судов иностранных граждан в случае отсутствия или нехватки членов лётных экипажей из числа граждан Кыргызской Республики.

Проектом Кодекса предусмотрено внесение изменений в статью 98, возложение ответственности по ведению соответствующей работы по принятию мер, направленных на уменьшение скопления птиц в окрестностях аэродромной территории для безопасности полетов помимо эксплуатанта аэродрома на органы местного самоуправления и других лиц, осуществляющих деятельность в районе аэродрома. Опасность массового скопления птиц в районе аэродромов объясняется тем, что столкновение воздушного судна с птицами может привести к разрушению частей воздушного судна и катастрофе. Эксплуатант аэродрома принимает меры по снижению условий, способствующих концентрации птиц. Однако права эксплуатанта ограничены территорией аэродрома, и не распространяются на прилегающие к аэродрому территории, находящиеся в ведении органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность в районе аэродрома. В связи с этим, предполагается возложить

ответственность по борьбе с массовым скоплением птиц на соответствующие органы местного самоуправления и предприятия осуществляющие деятельность в районе аэродрома.

Указом Президента Кыргызской Республики от 20 мая 2022 года УП № 158 одним из важнейших задач совершенствования системы управления гражданской авиацией и развития авиационного сообщения считается – создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций, направленных на развитие гражданской авиации Кыргызской Республики.

В этой связи, в целях создания благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций, направленных в соответствующей степени на развитие гражданской авиации Кыргызской Республики, законопроектом предусмотрено исключение нормы в статье 138 Кодекса, ограничивающая открытия юридического лица авиакомпаний с участием иностранных физических и юридических лиц при условии, если доля участия иностранных физических или юридических лиц в авиакомпании не превышает 49 процентов уставного капитала авиакомпании.

В целях эффективной реализации поставленных перед Государственным агентством задач, по проведению мероприятий по выходу из «черного списка» Европейского Союза, реализации мероприятий по устранению недостатков, указанных в отчетах экспертов ИКАО, реализации экономической, научно-технической и инновационной политики в области гражданской авиации, данным законопроектом предусмотрено внесение изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О неналоговых платежах», об обязательных платежах для организациями гражданской авиации специальных средств указанных в статье 12 Воздушного кодекса Кыргызской Республики.

В случае принятия данного проекта, средства предусмотренные статьей 12 Воздушного кодекса будут направлены на специальный счет Государственного агентства для развития отрасли гражданской авиации, тем самым создаст благоприятные условия для реализации всех вышеуказанных мероприятий.

Также, законопроектом предусмотрено внесение изменения в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об упорядочении деятельности государственных предприятий» от 11 сентября 2019 года №468 о выведении из под действия данного постановления государственные предприятия, находящиеся в ведении Государственного агентства гражданской авиации при Кабинете Министров Кыргызской Республики.

Проект Закона был разработан специально созданной рабочей группой Государственного агентства, с учетом предложений и замечаний всех субъектов гражданской авиации.

Необходимо отметить, что принятия данного проекта Закона не повлечет необходимость внесения изменений в другие нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

3. Прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий

Принятие настоящего проекта Закона социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных последствий не повлечет.

4. Информация о результатах общественного обсуждения

В соответствии со статьей 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» данный проект Закона направлен на размещение на официальном сайте Кабинета Министров Кыргызской Республики, а также размещен на официальном сайте Государственного агентства гражданской авиации при Кабинете Министров Кыргызской Республики.

5. Анализ соответствия проекта законодательству

Представленный проект Закона не противоречит нормам действующего законодательства, а также вступившим в установленном порядке в силу международных договорам, участницей которых является Кыргызская Республика.

6. Информация о необходимости финансирования

Принятие настоящего проекта Закона не повлечет дополнительных финансовых затрат из республиканского бюджета.

7. Информация об анализе регулятивного воздействия

Настоящий проект Закона по большей части направлен на приведение действующего воздушного законодательства в соответствие с о Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО. В соответствии подпунктом 7 пункта 4 Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденного постановлением Кабинета Министров Кыргызской республики от 10 августа 2022 года №444, анализ регулятивного действия не требуется в случае приведения в соответствие с международными стандартами (договорами), которые являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Директор

**Государственного агентства
Гражданской авиации при
Кабинете Министров
Кыргызской Республики**

А.И. Настаев