



Аналитическая записка

по итогам семинара

в рамках HeliRussia 2019

17 мая 2019 года

на тему

«Военная приемка в гражданской авиации: вопросы и ответы»

Общее положение дел

В гражданской авиации остается множество неурегулированных вопросов, среди которых – организация так называемой независимой приемки. Со времен ликвидации советской гражданской авиации этот вопрос решается с разной степенью настойчивости различных государственных органов, которые с тех пор сами неоднократно меняли и название, и функциональные особенности, и уровень подчинения в государственной вертикали власти. В свое время функции независимой сертификации производства авиатехники выполнял Межгосударственный авиационный комитет (МАК), но при недостатке квалифицированных специалистов полномочия МАК были делегированы военпредам. Временный характер передачи полномочий фактически стал постоянным. При этом статус военпредов в отношении АТИ гражданского назначения остался неясным, а положение военпредов в постоянном предчувствии изменений – неустойчивым.

В настоящее время правовое регулирование деятельности военпредов отсутствует и не разрабатывается, поскольку продолжаются невидимые вертолетной общественности споры между чиновниками, кто из них будет контролировать независимых инспекторов, кто будет определять степень их «независимости». Прямое включение производителей, поставщиков, эксплуатантов авиационной техники в определение будущего правового и управленческого порядка в отрасли вызывает настороженность и даже неприятие со стороны руководства Минтранса, Росавиации, Минпромторга и Управления военных представительств, которые уклонились от присутствия на специализированном семинаре, организованном Ассоциацией Вертолетной Индустрии и ООО «РУССКИЙ ДОМ АВИАЦИИ» в рамках ежегодной Международной вертолетной выставки HeliRussia – 2019.

Некоторые конкретные проблемы участников рынка АТИ в связи с военной приемкой:

1. Возмездный характер независимой инспекции предусматривает договор на 1% стоимости товара. Перечень работ по этому договору не регламентирован. Согласно Временному положению привлекать военпреда на стадии разработки не требуется, но согласование с военпредом квалификационных испытаний сталкивается с требованием ознакомления с ТЗ, которое не требуется согласовывать. Отсутствие четкого регламента и прав и обязанностей ведет к конфликту.

2. На стадии введения независимой инспекции на предприятии, которое уже выпускает АТИ, находящиеся в составе гражданских ВС на основании конструкционной документации, возникает вопрос о возможности эксплуатации выпущенных изделий. Порядок действий предприятия в таких случаях нигде не отражен.

3. Покупателю АТИ заранее неизвестно, достаточно ли штампа приемки ОТК, если изначально приемка военным представительством или независимой инспекцией не была предусмотрена. Какого-либо источника информации о том, нужен ли для данного изделия штамп военной приемки или независимой экспертизы - нет. Неизвестно, достаточно ли будет мнения по этому поводу разработчика.

4. В ряде случаев покупка АТИ у производителя может происходить как с приемкой ОТК, так и с приемкой военного представителя. Между тем, согласно Воздушному кодексу, ст. 8, вся продукция должна контролироваться независимыми инспекторами. Формально в таких случаях возникает нарушение: АТИ принимается только изготовителем, без независимой инспекции.

5. Компании, приобретающие АТИ с приемкой военного представителя, зачастую получают от изготовителя требование, чтобы их договорные документы были подписаны также военпредом организации, которого у нее нет и не предусмотрено. Для поставки достаточно включить в договор оплату на 1% цены за независимую инспекцию, но неурегулированность этого вопроса зачастую приводит к отказу в поставке.

6. При покупке АТИ для гражданской авиации эксплуатант согласен принять изделие с приемкой ОТК, но изготовитель отказывается и заявляет, что может продавать изделие только с приемкой военного представителя. Налицо конфликт: эксплуатант считает достаточной приемку ОТК, производитель – обязательной приемку ВП.

7. При покупке АТИ с военной приемкой производитель зачастую требует представить сертификат конечного пользователя. Что далеко не всегда оправдано, поскольку складские запасы формируются для оперативного удовлетворения возникающих потребностей эксплуатанта, знать которого заранее невозможно. В связи с большим сроком производства многих АТИ без складских запасов оперативно удовлетворить спрос невозможно. Можно было бы давать отчет о конечном пользователе после продажи АТИ, но в настоящих условиях производитель на это не соглашается. Зачастую компании-

поставщики рассматриваются военпредами как лишнее звено и им предлагают уступить свои функции эксплуатантам, перед которыми стоят совсем другие задачи. Подобное «регулирование» наносит прямой ущерб как эксплуатантам, так и производителям.

8. Статус управляющих компаний, которые не являются ни разработчиками, ни производителями, выводит их из числа тех, кто может получить независимого инспектора, что мешает формированию рынка АТИ и делегированию полномочий одних компаний другим.

9. Требование согласовать заявки на продажу АТИ с Департамент по обеспечению государственного гособоронзаказа, с целью получения указания от Начальника Управления военных представительств, нигде документально не оформлено и становится своеобразным регламентом производителя, который создает существенные препятствия для поставок АТИ для нужд гражданской авиации. При этом такие поставки никем не запрещены и никак не ограничивают производство для нужд гособоронзаказа. У предприятий-производителей и эксплуатантов могут быть разные подходы к военной приемке. Одни предприятия могут поставлять АТИ без приемки военным представительством и эксплуатанты их устанавливают на свои ВС, другие отказываются поставлять АТИ без приемки военпредом, даже если их применение в гражданской авиации является широко распространенным.

10. В силу малой серийности некоторых малоценных АТИ изготовитель не в состоянии содержать службу заказчика. Зачастую, чем меньше запчасть, тем меньше вероятность точно определить, нужна ли для нее приемка ВП или нет, можно ли ее продавать и покупать без приемки ВП. Целесообразно было бы в таких случаях ограничиваться сертификацией предприятия, а не изделия.

Проблема управления и компетенций

Система военной приемки, как вполне понятно всем участникам рынка АТИ, не может быть сохранена в прежней форме и в отношении гражданской авиации подлежит замещению гражданскими независимыми инспекциями. Тем не менее, переход к новой системе отложен на неопределенное время, и альтернативной военной приемке системы контроля на сегодняшний день нет и не предвидится.

Оборотной стороной этой проблемы является снижение квалификации специалистов, работающих на производстве, которые зачастую затрудняются в исполнении требований военпредов. На это также накладывается правовая неурегулированность деятельности последних, отчего слишком высок фактор личных отношений между военпредами и руководителями предприятий. Этот фактор может приводить к снижению ответственности при контроле качества выпускаемых изделий, коррупционным сделкам или конфликтным ситуациям, доходящим до полной остановки производства. В этих условиях значительную роль в налаживании процесса приемки могло бы сыграть руководство Управления военных представительств, которое могло бы разбирать конкретные конфликтные ситуации и ликвидировать сбои в отношениях между военпредами и производителями и другими участниками рынка АТИ.

Но Управление остается закрытой для контактов структурой, не приспособленной к активной работе с авиационной общественностью. По этой причине зачастую у военпредов оказывается больше власти, чем компетенций, которые выдумываются на ходу и применяются произвольно.

Сохранение ситуации, когда ряд АТИ производится только с приемкой ВП и не производится с приемкой ОТК связан с созданием ТУ в то время, когда соответствующая продукция имела только военное назначение. Переход к ТУ с приемкой ОТК для большого количества АТИ произошел, но такой переход не носит систематического характера. Каждый раз вопрос решается обращением к владельцу ТУ.

Согласно ГОСТ 15107 приемка продукции с ОТК возможна, при прописанных условиях в контракте. В этом случае с военпредом подписывается двустороннее решение, и функцию ВП берет на себя ОТК предприятия. Тем не менее, такая практика не является общедоступной и не всеми применяется, поскольку ГОСТы носят рекомендательный характер.

Предложения

Проблема переходного периода становления невоенной независимой инспекции для АТИ гражданского назначения сталкивается с проблемой подготовки достаточного числа специалистов и финансирования их деятельности. Кроме того, в этот период, если следовать логике, на предприятиях будет находиться два контролирующих лица – военпред и гражданский независимый инспектор. Такое положение нельзя было бы признать приемлемым, и поэтому есть иной выход: четкое разграничение деятельности военпреда, временно или постоянно совмещающего две функции – военной и гражданской инспекции. Такое совмещение может быть сохранено в дальнейшем, если предприятие выпускает преимущественно военную продукцию.

Небольшие предприятия нуждаются в услугах независимой инспекции лишь периодически, что требует утверждения порядка выездной или временной инспекции.

Торговые предприятия могут вообще не меть военной приемки, а потому торговая деятельность предприятий, поставщиков, эксплуатантов должна быть полностью освобождена от независимой инспекции. Изделия и соответствующая им документация могут инспектироваться при их производстве и при их установке на ВС.

Министерство обороны должно быть освобождено от функций независимой инспекции продукции гражданского назначения. Следует аккредитовать коммерческие предприятия и отдельных лиц как независимых инспекторов – на период становления образовательного процесса подготовки гражданских специалистов соответствующего профиля.

Общее правило должно освободить участников рынка АТИ для гражданской авиации от обязанности применять приемку ВП.

Правовые вопросы

В настоящее время правовое положение военпредов определяется незначительным числом правовых актов:

- Распоряжением Правительства от 12 августа 1994 года N 1300-р «[О сохранении действующей системы контроля за разработкой, производством, испытанием, сертификацией (в качестве независимой инспекции) и приемкой авиационной техники гражданского назначения военными представительствами Минобороны России]» ((с изменениями на 22 апреля 1997 года);

- Постановлением Правительства от 11 августа 1995 г. N 804 "О военных представительствах Министерства обороны Российской Федерации";

- Временным положением, утвержденным Росавиацией и МО в 2017 году, действие которого продлевается каждый год.

Указанное распоряжение передает военпредам функции независимого контроля в области разработки, производства, испытания, сертификации и приемки авиационной техники гражданского назначения для обеспечения и поддержания необходимого уровня ее летной годности и мобилизационной готовности. Причем, такая передача функций касается только предприятий промышленности, научно-исследовательских и опытно-конструкторских организаций. Вопреки этому положению сами военные представители зачастую требуют присутствие военных представителей в организациях-поставщиках АТИ и организациях-эксплуатантах.

Кроме того, Распоряжением предусмотрено применение военпредами нормативно-технических документов, предусмотренных для авиационной техники военного назначения, которые для гражданских организаций остаются недоступными, а также косвенно требуют от участников рынка исключительно гражданской авиационной техники соблюдения норм, обособленных от гражданско-правовых отношений, принятых в других секторах производства и эксплуатации техники.

Указанное Постановление Правительства касается только военной продукции, оно не может быть адаптировано к вопросам производства, и оборота гражданской авиационной техники, поскольку почти каждый пункт Положения препятствует вмешательству в гражданские дела. В Положении о военной приемке сказано: «Деятельность военных представительств и органов их контроля регламентируется законодательством Российской Федерации, настоящим Положением, воинскими уставами, правовыми актами Министерства обороны Российской Федерации». В силу неразработанности правовой основы независимых инспекций ст. 8 Воздушного кодекса, требующая обязательной сертификации продукции авиационной промышленности, остается бланкетной.

Временным положением, утвержденным Росавиацией и МО, действие которого продлевается каждый год уже в течение многих лет, права независимой инспекции при сертификации авиационной техники гражданского назначения, её разработке и производстве передается военпредам.

Временным положением военпредам переданы контрольные функции в области сертификации авиационной техники. При этом оно касается только разработчика и изготовителя. Вместе с тем, существует вмешательство военпредов в работу других участников рынка авиационной техники, не предусмотренные данным Временным положением. Само временное положение состоит из нескольких пунктов и не устанавливает четких правил деятельности военпредов в гражданской авиации.

Доступный для изучения проект ФАП-21 детально представляет обязанности разработчиков и производителей, но для независимой инспекции предполагает исключительно функцию согласования. В проекте 21 пункт посвящен согласованиям независимых инспекций, но сама процедура согласования не очерчена даже в общих чертах. Ответственность за необоснованный отказ в согласовании даже не упомянута. Процедуры разрешения конфликтных ситуаций в проекте отсутствуют. Порядок действий инспекторов в процессе контроля за соответствия предъявляемых на сертификационные изделия не раскрыт. Во многом пониманию многостраничного проекта мешает отсутствие пояснительной записки к нему, которая указывала бы цели разработчиков и позволяла бы независимым экспертам предлагать свои решения, ведущие к достижению этих целей.

Во многом ситуация с военной приемкой на предприятиях определяется не нормами права, а личными отношениями с военпредом. Попытки разработки и применения на отдельных предприятиях согласованных с военпредом стандартов производства не решают проблем правового характера и не являются общедоступной практикой.

Существует противоречие между процедурой сертификации, которая дает право на производство какого-либо АТИ или ВС и повседневным контролем со стороны военпредов. Данное обстоятельство делает сертификацию бессмысленной, поскольку государственный сертификат не имеет никакого значения в сравнении с мнением военпреда.

Общая оценка правовой ситуации говорит о том, что мы имеем дело с «ручным управлением» без надлежащих регламентов и ответственности, без правовой базы. Участники рынка АТИ невольно подчиняются нормам, принятым в армии, где действуют особые правовые условия, в значительной мере непригодные для гражданского производства, предполагающего (хотя бы отчасти) рыночный порядок регулирования. С учетом того, что гражданская и военная техника имеют принципиально разные задачи, все это нельзя признать приемлемыми обстоятельствами.

Предложения:

Государственный сертификат должен означать доверие к производителю, которому не требуется постоянного контроля со стороны независимой инспекции. Инспекция для сертифицированных предприятий должна проводиться периодически (для подтверждения сертификата) и внепланово – в случае существенных нареканий со стороны эксплуатантов. Опыт временного прикрепления военного представителя при выполнении госконтракта имеется.

Формирование правовых норм, связанных с порядком работы, с правами и обязанностями независимых инспекторов, не должно замыкаться в рамках ведомств, а должно доводиться до участников рынка АТИ. Все детали регулирования рынка должны обсуждаться публично. Часть функций, которые планируется оставить под контролем ведомств, необходимо передать действительно независимым специалистам, которые могут сертифицироваться негосударственными саморегулирующимися организациями и отчитываться не только перед чиновниками, но и перед участниками рынка АТИ.