

**Эксперт Комитета по транспорту Государственной Думы ФС РФ,
Член Высшего Совета Государственной думы ФС РФ
по проблемам устойчивого развития России**

Правовые аспекты организации и развития авиационных работ в России

2/3 Российской Федерации являются труднодоступной территорией со сложными геоклиматическими условиями, при этом 20% территории страны находится за Северным полярным кругом.

Изучение и освоение Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока потребовали от России в XX веке огромных капиталовложений и интеллектуальных затрат, в результате чего наша страна вышла на самые передовые позиции в плане практического использования результатов этих исследований. При этом полярные станции (научные и гидрометеорологические), ледокольный флот и авиация являются тем базисом, на котором все это было организовано и без которого невозможно освоение и вся жизнедеятельность в Арктике и Антарктике.

В течение 20 века Российская Арктика, ее побережье и острова Северного Ледовитого океана неизменно изменились. В неизвестных и труднодоступных местах несли круглосуточную вахту полярные станции (в 1950-1970-е годы сеть из 100-105 полярных станций в Российской Арктике была едва ли не лучшей в мире). Здесь же были построены крупные промышленные предприятия, появились благоустроенные города и населенные пункты.

Трудно переоценить роль авиации в освоении этих труднодоступных районов. Уже в 1932 году для народно-хозяйственного освоения Арктики и обеспечения судоходства по Северному морскому пути было создано Главное управление Северного морского пути (Главсевморпуть) при Совнаркомом СССР, в котором было создано легендарное управление полярной авиации. В 1954 году управление полярной авиации подчинили Министерству морского транспорта СССР, а с 1960 Полярная Авиация Главсевморпути поменяла ведомственную принадлежность, став Управлением полярной авиации Главного Управления Гражданского Воздушного Флота (в 1964 года преобразовано в Министерство гражданской авиации СССР). В 1970 году управление полярной авиации в МГА СССР было расформировано. Организацию авиационных работ в Арктике и Антарктике продолжил Мячковский объединенный авиаотряд, который базировался на аэродроме Мячково (основан в 1941 году как аэродром спецназначения: здесь базировался 229-й летный отряд, который обеспечивал освоение Арктики и Антарктики). До начала 1990-х штат сотрудников объединенного авиаотряда составлял 3750 человек и состоял из 4 летных отрядов. Кроме этого менее сложные работы в Арктике выполнялись силами объединенных авиационных отрядов гражданской авиации, базировавшихся в северных широтах.

Именно авиация обеспечивала круглогодичное снабжение научных станций и населенных пунктов в Арктике. С помощью самолетов и вертолетов доставлялся личный состав экспедиций, научные приборы, расходные материалы, продовольствие и т.п. Воздушные суда обеспечивали аэрофотосъемку, ледовую разведку, работали в качестве летающих геофизических лабораторий, занимались разведкой рыбы и патрулированием.

События, связанные с распадом СССР, резким сокращением бюджетных возможностей России, в конце прошлого века поставили вопрос о полном прекращении присутствия России в этих регионах, потери всей созданной за многие годы инфраструктуры. Уникальная сеть российских полярных станций в Арктике пришла в плачевное состояние, работает менее половины станций, на которых осталось всего по два-три человека (сеть российских полярных станций в Арктике создавалась усилиями всей страны в течение девяти десятилетий, даже во время 2 мировой войны). Резко снизились объемы перевозок по Северному морскому пути (с 6,6 млн. тонн грузов в 1987 году до 1,7 млн. тонн грузов в год в настоящее время), при этом продолжительность навигации составляет всего 2-4 месяца. Резко сократилась численность населения в Российской Арктике, многие населенные пункты за полярным кругом пришли в запустение или прекратили свое существование.

В Сибири, на Крайнем Севере (особенно в Арктической зоне) и на Дальнем Востоке полностью прекратились авиационные работы. Практически разрушена система местных и региональных авиаперевозок, пришли в негодность и выбыли из эксплуатации большое количество аэродромов, резко сократилось число посадочных площадок. Прекратилась подготовка пилотов и инженеров для выполнения авиационных работ в труднодоступных регионах.

Не смотря на то, что в XX веке практическое освоение Арктики и Антарктики было бы невозможно без авиации, в XXI веке Россия не имеет возможности использовать самолеты для выполнения авиационных работ в труднодоступных регионах, т.е. не имеет современного и высокоэффективного инструмента научного и экономического освоения 2/3 своей территории, не имеет возможности круглогодично поддерживать в эксплуатационном состоянии всю наземную инфраструктуру в труднодоступных регионах (в том числе не в состоянии самостоятельно организовать круглогодичное логистическое обеспечение полярных станций).

Важно отметить, что за последние 20 лет (1990-е и 2000-е годы) экономически развитые страны резко усилили свое присутствие в Арктике и в Антарктиде. В середине 1990-х существенно изменился международно-правовой статус Антарктиды: экономическое освоение и даже «раздел» Антарктиды перешли из абстрактно-правовых проблем в разряд сугубо практических. С теми же целями практического освоения и «раздела» в 2000-х годах рядом стран инициированы процессы по изменению международно-правового статуса районов Арктики (в том числе Российской Арктики), прилегающих к побережью материков.

Между тем авиационные работы являются высокоэффективным средством в технологических процессах различных отраслей экономики, развитие этого вида деятельности авиации является очень перспективным для всей страны в целом, особенно в труднодоступных регионах.

Сложившаяся в СССР система авиационного обеспечения деятельности территорий и экономики страны была разрушена, хотя удовлетворение потребностей страны в выполнении авиационных работ всегда являлось важным направлением деятельности гражданской авиации. Во всем мире авиация используется в сельском хозяйстве, строительстве, для охраны лесов и оленьих пастбищ от пожаров, разведки полезных ископаемых, косяков рыбы, обслуживания экспедиций, для дистанционного зондирования земли (в том числе аэрофотосъемка), ледовой разведки, научных исследований и во многих других отраслях экономики.

В 1990-2000-х годах объемы авиационных работ в Российской Федерации упали гораздо заметнее, чем объемы перевозок пассажиров и поэтому в стране прекратила действовать вся система, обеспечивающая организацию и выполнение авиационных работ.

В последние годы в связи с переходом на инновационную модель развития экономики страны у Росгидромета, Росрыболовства, Роснедр, Росреестра и у прочих органов исполнительной власти наблюдается рост объемов работ, которые возможно выполнить только с помощью авиации, а также наблюдается острый дефицит российских исполнителей, способных выполнить работы с приемлемым качеством. Особенную тревогу вызывает ситуация с возможностью выполнения российскими организациями авиационных работ за Полярным кругом.

Необходимо понимать, что подготовка, организация и выполнение работ с использованием воздушных судов в интересах различных отраслей экономики (авиационные работы) имеют серьезные отличия от воздушных перевозок пассажиров и грузов, требуют большого объема исследовательских работ, высокой квалификации персонала, являются более сложным технологическим процессом, чем перевозки (в развитых странах уровень аварийности на авиаработах в 2-3 раза выше, чем при перевозках грузов и пассажиров). Авиационные работы в труднодоступных районах (особенно в Арктике и Антарктике) требуют еще более серьезного отношения, основанного исключительно на научном подходе, и являются еще более сложным видом деятельности, так как выполняются в особых условиях, зачастую за пределами ограничений, установленных эксплуатационной документацией воздушных судов, с использованием особых режимов полета (на предельно малых высотах и скоростях, в сложных метеоусловиях). Эксплуатация самолетов происходит на значительном удалении от баз технического обслуживания в автономном режиме, в суровых климатических условиях, с использованием взлетно-посадочных полос с различным покрытием (в том числе необходимо производить посадки на заснеженные и ледовые аэродромы, на снег и лед с подбором пригодных для этого площадок с воздуха).

Все это требует системного, научного подхода, постоянного изучения и контроля со стороны государства, высочайшей квалификации авиационного персонала (необходим опыт летчиков-испытателей для организации работ и в интересах подготовки летного состава).

Прежде всего, крайне остро стоит вопрос о создании в России правовой базы для организации и выполнения авиационных работ в гражданской авиации.

За два последних десятилетия сформировалось достаточно субъективное мнение о незначительности и несерьезности вопросов авиационных работ с точки зрения государственных интересов и регулирования.

Характерно, что авиационные работы, функционально являясь подотраслью гражданской авиации, по целевому признаку ориентированы на отрасли экономики, в интересах которых производятся авиаработы, что также не прибавило внимания и интереса к необходимости решения этих вопросов со стороны Минтранса России. Субъективный подход объясняется тем, что государственное регулирование авиационных работ в части летной и технической эксплуатации, а также в части нормативной базы требует гораздо более серьезного отношения и квалификации государственных служащих, чем при государственном регулировании перевозок. С точки зрения Минтранса России (из-за статистики по безопасности полетов) гораздо проще полностью прекратить выполнение авиационных работ гражданскими

воздушными судами.

В частности, в настоящее время в структуре Минтранса и Росавиации отсутствуют подразделения и специалисты, прямо отвечающие за комплекс вопросов по государственному регулированию выполнения авиационных работ (в МГА СССР это были самые квалифицированные специалисты), что уже привело в России из-за отсутствия нормативной базы к полной "консервации" выполнения наиболее сложных авиаработ и авиаработ в особых условиях, к переходу к полуполюгальным и нелегальным технологиям выполнения менее сложных работ. В России авиакомпаниям, занимающимся авиационными работами, невозможно также организовать научное обеспечение работ, осуществить техническое и технологическое переоснащение авиационной техники.

Данная субъективная проблема привела к целому ряду совершенно объективных последствий, усугубляющих и без того сложное положение с авиаобслуживанием отраслей экономики, а к концу 2009 года Минтранс сделал незаконным для российских авиапредприятий организацию и выполнение авиаработ в Арктике и в Антарктиде.

С 06.11.2009 приказом Минтранса России от 06.11.2009 № 198 «О признании утратившими силу и не подлежащими применению на территории Российской Федерации ведомственных нормативных правовых актов» отменена ранее действовавшая в гражданской авиации классификация авиационных работ, утвержденная приказом Федеральной службы воздушного транспорта России от 09 декабря 1999 г. № 130 «О классификации авиационных работ по видам и их назначению». В классификации, например, были указаны следующие виды авиаработ:

«2.11. полеты на ледовую разведку и проводку судов;
2.12. обслуживание высокоширотных, научно-производственных экспедиций, геологоразведочных работ в Арктике и Антарктиде»

С 09.11.2009 Минтранс России, отвечающий за разработку и реализацию государственной политики в области гражданской авиации, своим приказом от 31.07.2009 № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации» (ФАП-128) узаконил только шесть видов авиационных работ (классификации работ пока нет):

«6.2. Авиационные работы в зависимости от их цели, правил выполнения и технологии их выполнения подразделяются на следующие виды:

авиационно-химические работы;

воздушные съемки;

лесоавиационные работы;

строительно-монтажные и погрузочно-разгрузочные работы;

работы с целью оказания медицинской помощи;

летные проверки наземных средств радиотехнического обеспечения полетов, авиационной электросвязи и систем светосигнального оборудования аэродромов гражданской авиации».

Важно отметить, что в ФАП-128, в отличие от действовавшего до 09.11.2009 Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-85), отсутствуют испытательные, исследовательские, специальные полеты, полеты в особых условиях (в том числе в полярных районах), полеты с проверяющими в составе экипажа, то есть в гражданской авиации исключены все эти виды авиационной деятельности. В результате разработки и реализации государственной политики такими методами, отсутствует сама возможность внедрять в эксплуатацию

и организовывать научное сопровождение эксплуатации российских гражданских самолетов и их компонентов, отсутствует возможность осуществлять государственный контроль подготовки пилотов в гражданской авиации.

Как следствие, система разработки и внедрения перспективных и современных технологий авиаработ разрушена окончательно, процесс технологического воспроизводства остановлен. Положение с техническим и технологическим обеспечением авиационных работ является катастрофическим, так как это обеспечение не возможно реализовать без постоянных, организованных на системной основе испытательных и исследовательских работ и полетов (технологии авиаработ разрабатываются и внедряются параллельно с внедрением соответствующих технических средств, которые в России не отвечают современным требованиям). Все это предопределяет необходимость скорейшего и кардинального изменения государственной политики в этой сфере гражданской авиации, а не запрет разработки и внедрения перспективных и современных технологий авиационных работ.

Таким образом, организация и развитие авиационного обеспечения научного и экономического освоения Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока в настоящее время в гражданской авиации России находятся вне правового поля. Авиационное обеспечение нужд различных заинтересованных органов исполнительной власти России в труднодоступных регионах в гражданской авиации в настоящее время может быть рассмотрено только в аспекте коммерческих перевозок между сертифицированными гражданскими аэропортами.

Важно также учесть, что в России ни один орган исполнительной власти не несет ответственности за удовлетворение потребности страны в авиационных работах.

Ответственность и соответствующие полномочия не прописаны ни в Положении Минтранса России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395, ни в Положении о Федеральном агентстве воздушного транспорта (Росавиации), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 396, ни в положениях других органов исполнительной власти.

При этом показателен тот факт, что в пункте 1 Положения о Министерстве гражданской авиации, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 10.07.1984 № 735, было четко указано:

«1. Министерство гражданской авиации является общесоюзным министерством.

Министерство гражданской авиации осуществляет руководство воздушным транспортом в стране и выполнением авиационных работ в отдельных отраслях народного хозяйства.

Министерство гражданской авиации несет ответственность за состояние и дальнейшее развитие гражданской авиации, выполнение государственных планов, научно-технический прогресс в отрасли, за наиболее полное удовлетворение потребностей страны в воздушных перевозках и в выполнении авиационных работ».

Такое положение дел с удовлетворением потребностей страны в выполнении авиационных работ в высоких широтах и на всей территории не может не сказаться на национальной безопасности страны, не может не привести в современных условиях технологического развития к ущемлению геополитических интересов России.

Основные использованные документы:

1. Справка «Авиационное обеспечение работ в Антарктике с помощью самолетов», Лукин Валерий Владимирович, заместитель директора ААНИИ, начальник Российской Антарктической экспедиции, 2010 г., г. Санкт-Петербург;
2. «Судьба российских полярных станций на фоне глобального потепления», Федор Александрович Романенко (канд. геогр. наук, ст. научн. сотр. Географического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, участник многих экспедиций в Арктику и Ольга Александровна Шиловцева (канд. геогр. наук, вед. научн. сотр. того же факультета, принимала участие в экспедициях на Таймыр, Кольский п-ов и Белое море), г. Москва;
3. Положение о главном управлении Северного морского пути при СНК СССР, Бюллетень Арктического Института, 8-9, 1936 г., с. 389-393;
4. «Северный морской путь: оценки зарубежных специалистов», В.М. Пазовский, старший научный сотрудник Дальневосточной государственной морской академии имени адмирала Г. И. Невельского, г. Владивосток;
5. «50 лет отечественных исследований в Антарктиде - прошлое и перспективы», Данилов Александр Иванович, заместитель директора по науке ААНИИ, Лукин Валерий Владимирович, заместитель директора ААНИИ, начальник Российской Антарктической экспедиции, Балясников Сергей Борисович, помощник директора ААНИИ;
6. «Континентальный шельф России в Арктике: перспективы расширения», А.Л. Колодкин, Судья Международного Трибунала ООН по морскому праву, Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, Президент Российских Ассоциаций международного морского права и международного права, Заслуженный деятель науки России, доктор юридических наук, профессор;
7. «Российские научные исследования в Антарктике (1956-2003 гг.)», Саватюгин Л.М., ААНИИ, диссертация на соискание ученой степени доктора географических наук, научный консультант: академик РАН В.М. Котляков, 2004 г., г. Санкт-Петербург;
8. Федеральные авиационные правила «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации», утвержденных приказом Минтранса России от 31.07.2009 № 128;
9. Приказ Министра гражданской авиации СССР от 08.04.1985 г. № 77 «Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-85)»;
10. Руководство по производству испытательных полетов в гражданской авиации СССР (РПИП ГА – 91);
11. Положение о Министерстве гражданской авиации, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 10.07.1984 № 735.