

К вопросу авиатранспортного обеспечения исследования и освоения Арктической зоны Российской Федерации



В. А. Олейников,
доктор техн. наук,
советник по авиационной
деятельности Ассоциации
«Центральный
федеральный округ»,
летчик-испытатель
МО и МАП СССР,
эксперт комитета
по транспорту ГД ФС РФ

Освоение Арктики, начатое СССР в 1930-е годы, было одной из важнейших государственных задач на протяжении XX в. Авиация обеспечивала круглогодичное снабжение населенных пунктов в Арктике, самолеты и вертолеты доставляли исследователей на станции, проводили аэрофотосъемку и ледовую разведку, работали в качестве летающих геофизических лабораторий. С начала 1990-х годов авиационные работы в арктической зоне практически прекратились и в настоящее время находятся вне правового поля. Дальнейшее развитие арктической авиации возможно только в рамках последовательной государственной политики.

Организация авиационного обеспечения изучения и освоения Арктической зоны в СССР

Экономическое освоение районов Арктики (около 20 % территории Российской Федерации находится за Северным полярным кругом) стало важнейшей задачей для СССР. В 1932 г. для народнохозяйственного освоения Арктики было создано Главное управление Северного морского пути (Главсевморпуть) при Совнаркоме СССР. Таким образом, разработка и реализация государственной политики по освоению регионов Крайнего Севера и Арктики было поручено одному органу исполнительной власти, напрямую подчинявшемуся аппарату правительства страны.

Главсевморпуть решал множество задач, которыми в других регионах страны занимались профильные органы исполнительной власти (транспорт, промышленность, строительство и пр.). То есть задачи и функции Главсевморпути были определены по одному целевому признаку: выполнение работ и обеспечение жизнедеятельности в районах Крайнего Севера и Арктики (районом деятельности Главсевморпути в европейской части СССР являлись острова и моря Ледовитого океана, в азиатской — территории севернее 62-й параллели). Главное управление Северного морского пути также имело право вне указанного района своей деятельности организовывать в установленном порядке предприятия (заводы, мастерские, верфи, совхозы и т. д.), необходимые для обслуживания его основной деятельности.

Изучение и освоение районов Крайнего Севера и Арктики потребовали огромных капиталовложений и интеллектуальных затрат. Но создание специального органа исполнительной власти с исключительными полномочиями в указанных регионах позволило оптимизировать затраты и в сжатые сроки вывести нашу страну на самые передовые позиции в практическом использовании результатов освоения Крайнего Севера и Арктики.

Полярные станции (научные и гидрометеорологические), ледокольный



ФОТО ИЗ АРХИВА АВТОРА

флот и авиация являлись и являются тем базисом, на котором было организовано практическое освоение полярных районов и без которого невозможно развитие и вся жизнедеятельность в Арктике и Антарктике. Трудно переоценить роль авиации в освоении этих труднодоступных районов. Уже в 1932 г. для народно-хозяйственного освоения Арктики и обеспечения судоходства по Северному морскому пути при Главсевморпути было создано легендарное управление полярной авиации. В 1954 г. управление полярной авиации подчинили Министерству морского транспорта СССР, а с 1960 г. полярная авиация Главсевморпути поменяла ведомственную принадлежность, став Управлением полярной авиации Главного управления гражданского воздушного флота (в 1964 г. преобразовано в Министерство гражданской авиации (МГА) СССР). В 1970 г. 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 г. как аэродром спецназначения для 229-го летного отряда). До начала 1990-х штат сотрудников объединенного авиаотряда составлял 3750 человек и состоял из 4 летных отрядов. Менее сложные работы в Арктике выполняли объединенные авиационные отряды гражданской авиации, базировавшиеся в северных широтах.

Проблемы переходного периода

События, связанные с распадом СССР и резким сокращением бюджетных возможностей России, поставили вопрос о полном прекращении присутствия России в регионах Арктики и Антарктики, о потере 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 десятилетий, даже во время Второй мировой войны). Резко снизились объемы перевозок по Северному морскому пути (с 6,6 млн т грузов в 1987 г. до 1,7 млн т 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.

С начала 1990-х годов в Арктической зоне практически полностью прекратились авиационные работы, пришли в негодность и выбыли из эксплуатации множество аэродромов, резко сократилось число посадочных площадок. Прекратилась подготовка пилотов и инженеров для выполнения авиационных работ в высоких широтах.

Сложившаяся в СССР система авиационного обеспечения деятельности территорий и экономики страны была разрушена, хотя удовлетворение потребностей страны в выполнении авиационных работ являлось важным направлением деятельности гражданской авиации в СССР. 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 аэрофотосъемки), 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, поэтому в стране прекратила действовать вся система, обеспечивающая организацию и выполнение авиационных работ.

Благодаря запасу прочности арктической и антарктической инфраструктуры, накопленному до 1990 г., а также энергичным организационным мерам, принятым на различных уровнях федеральной исполнительной власти, сложнейший переходный период деятельности в Арктике в 1990-е годы не привел к катастрофическим результатам. В 2000-х годах начали возрождаться полярные станции, строится научный и ледокольный флот. С авиацией же ситуация не меняется.

Несмотря на то что в XX в. практическое освоение Арктики было бы невозможно без авиации, в XXI в. Россия не имеет возможности использовать самолеты для выполнения авиационных работ в высоких широтах. У России не только нет современного и высокоэффективного инструмента авиационного обеспечения научного и экономического освоения Арктики и Антарктики – она даже не может круглогодично поддерживать в эксплуатационном состоянии всю наземную инфраструктуру

в российской Арктике, в том числе самостоятельно организовать круглогодичное логистическое обеспечение полярных станций.

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 местах. В последние годы в связи с переходом на инновационную модель развития экономики страны у Росгидромета, Росрыболовства, Роснедр, Росреестра и у прочих органов исполнительной власти растут объемы работ, которые можно выполнить только с помощью авиации, а также наблюдается острый дефицит исполнителей, способных сделать это с приемлемым качеством. Особенную тревогу вызывает ситуация для авиаработ за Полярным кругом в обоих полушариях.

Подготовка, организация и выполнение работ с использованием воздушных судов в интересах различных отраслей экономики имеют серьезные отличия от воздушных перевозок пассажиров и грузов, требуют большого объема исследовательских работ, высокой квалификации персонала. Это более сложный технологический процесс, чем перевозки (в развитых странах уровень аварийности на авиаработах в 2–3 раза выше, чем при перевозках грузов и пассажиров). Авиационные работы в районах Арктической зоны Российской Федерации требуют очень 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 заснеженных и ледовых, где приходится с воздуха подбирать пригодные площадки). 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).

Состояние авиационных работ как вида авиационной деятельности в Российской Федерации

За два последних десятилетия сформировалось 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 они производятся, что также не прибавило внимания и интереса к необходимости решения этих вопросов со стороны Минтранса России. Такой подход объясняется тем, что государственное регулирование авиационных работ в части летной и технической эксплуатации, нормативной базы требует гораздо более серьезного отношения и высокой 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 Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) отсутствуют подразделения и специалисты, прямо отвечающие за комплекс вопросов по государственному регулированию авиационных работ (в Министерстве гражданской авиации СССР это были самые квалифициро-

ванные специалисты). Это уже привело к отсутствию единой политики в данной области (нет нормативной базы для научного обеспечения, технического и технологического переоснащения), а также к полной консервации выполнения наиболее сложных авиарбот и авиарбот в особых условиях, к переходу к полулегальным и нелегальным технологиям выполнения менее сложных работ.

Данная субъективная проблема привела к ряду совершенно объективных последствий, усугубляющих и без того сложное положение с авиаслуживанием отраслей экономики, а к концу 2009 г. Минтранс сделал незаконным для российских авиапредприятий организацию и выполнение авиарбот в Арктике и в Антарктиде. Приказом Минтранса России от 06 ноября 2009 г. № 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». Минтранс России, являющийся федеральным органом исполнительной власти и отвечающий за разработку и реализацию государственной политики в области гражданской авиации, своим приказом от 31 июля 2009 г. № 128 «Об утверждении Федеральных авиационных правил „Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации“» (ФАП-128) узаконил только шесть видов авиационных работ:

- авиационно-химические;
- воздушные съемки;
- лесоавиационные работы;
- строительно-монтажные и погрузочно-разгрузочные;
- 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 ноября 2009 г. «Наставления по производству полетов 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, т. е. в гражданской авиации не допускаются все эти виды авиационной деятельности. Разработка и реализация такой государственной политики исключают саму возможность внедрять в эксплуатацию и организовывать научное сопровождение эксплуатации российских гражданских самолетов и их компонентов, также исключается возможность осуществлять государственный контроль подготовки пилотов в гражданской авиации.

Как следствие, система разработки и внедрения перспективных и современных технологий авиарбот разрушена окончательно, и процесс технологического воспроизводства остановлен. Положение с техническим и технологическим обеспечением авиационных работ катастрофическое, так как это обеспечение невозможно без постоянных, системных испытательных и исследовательских работ и полетов. Технологии авиационных работ 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 современных перспективных технологий авиационных работ.

Таким образом, организация и развитие авиационного обеспечения научного и экономического освоения Арктики и Антарктики (авиарботы, испытательные и исследовательские полеты в полярных районах Северного и Южного полушарий) из-за позиции Минтранса России в настоящее время в гражданской авиации России находятся вне правового поля. Авиационное обеспечение нужд заинтересованных органов исполнительной власти России в Арктике и Антарктике в гражданской авиации может быть рассмотрено только в аспекте коммерческих воздушных перевозок между сертифицированными, оборудованными гражданскими аэропортами.

Потребность в государственном регулировании авиационных работ

Сегодня в России ни один орган исполнительной власти не несет ответственности за удовлетворение потребности страны в авиационных работах. Ответственность и соответствующие полномочия не указаны ни в Положе-

«Наличие мощного авиационного потенциала и рациональное его использование являются для Российской Федерации объективной необходимостью, одним из важнейших условий обеспечения ее безопасности, социально-экономического и инновационного развития. Опираясь на этот потенциал, Российская Федерация может ускорить развитие своей экономики, укрепить оборонную мощь, обеспечить эффективное развитие науки, техники, социальной сферы».
Основы государственной политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2020 г.



нии Минтранса России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 395, ни в Положении о Федеральном агентстве воздушного транспорта (Росавиации), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396, ни в положениях других органов исполнительной власти.

В связи с этим показателен тот факт, что в п. 1 Положения о Министерстве гражданской авиации, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 10 июля 1984 г. № 735 было 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».

Ныне в структуре исполнительных органов никто не осуществляет руководство выполнением авиационных работ в интересах народного хозяйства и не несет ответственности за состояние, дальнейшее развитие и наиболее полное удовлетворение потребностей страны в выполнении авиационных работ.

Такое положение дел в современных условиях технологического развития не может не сказаться на национальной безопасности страны, не может не привести к ущемлению геополитических интересов России.

При отсутствии государственного регулирования авиационных работ в интересах народного хозяйства их выполнение в высоких широтах не может быть обеспечено силами частного бизнеса. С чисто рыночной позиции также непривлекательны инвестиции в разработку и производство специализированных воздушных судов, необходимых в ограниченном количестве. К тому же большая часть авиационных работ, в том числе по научному и экономическому освоению Арктики и Антарктики, связана с реализацией исключительных полномочий Российской Федерации, а информация, полученная в результате таких работ, требует особого режима ее сохранения, обработки и использования. Это предопределяет использование воздушных судов только российской разработки и выполнение работ только российскими организациями. Этот вид авиационной деятельности связан с исключительными полномочиями Российской Федерации, поскольку:

- интересы национальной и экономической безопасности Российской Федерации требуют применения авиации для выполнения большого количества авиационных работ в высоких широтах;
- в стране практически полностью утерян опыт авиационных работ в высоких широтах (более 20 лет не внедря-

ются новые эффективные методы, оборудование и воздушные суда для выполнения авиационных работ);

- не производятся специализированные воздушные суда;
- в России отсутствует орган исполнительной власти, ответственный за удовлетворение потребностей страны в выполнении авиационных работ, в том числе в высоких широтах;
- Росгидромет, Росрыболовство, Роснедра, Росреестр и другие ведомства, крайне заинтересованные в выполнении авиационных работ в высоких широтах, в силу объективных причин не в состоянии обеспечить их.

Учитывая изложенное, эксплуатацию воздушных судов при выполнении авиационных работ в высоких широтах целесообразно организовать по нормам и правилам государственной и/или экспериментальной авиации. Подобные решения могут быть реализованы не силами ведомственных авиационных подразделений и частных авиапредприятий, а специализированным вневедомственным предприятием (прототипом которого являлся упомянутый выше Мячковский объединенный авиаотряд), в котором проще организовать целенаправленную подготовку специалистов и снабжение необходимым авиационным парком. Кроме того, это во многом сократит бюджетные расходы государства, которые в настоящее время распределяются между субъектами бюджетного планирования для решения их ведомственных задач с использованием разных воздушных судов. ■