



РАЗВИТИЕ МАЛОЙ АВИАЦИИ В РОССИИ: ВОЗ И НЫНЕ ТАМ



Игорь СЕМЕНЧЕНКО

Справка об авторе. Первый заместитель начальника Оперативного управления Главного штаба Военно-воздушных сил (1998-2003 гг.), ведущий советник Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности (2003-2013 гг.), кандидат технических наук, член-корреспондент Академии военных наук. Публикации автора в журнале «Авиапанорама» см. по адресу: «Авиапанорама» №4-2017, [День испытателя вновь прошел конструктивно](#), с. 71.

В последнее время наметились подвижки в создании авиационного парка гражданских воздушных судов, производимых в Российской Федерации. На выходе (будем в очередной раз надеяться) такие машины, как Ил-112, Ил-114, Ил-96-400М, МС-21. Но в малой авиации все гораздо сложнее, хотя Президент России Владимир Путин давно поставил задачу наладить воздушное сообщение между регионами страны. Причина подобного положения дел не только в дефиците производственных мощностей, утрате компетенций в создании самолетов малой вместимости. Но еще – в бюрократизме и некомпетентности чиновников, которые предпочитают годами футболировать бумаги из одного кабинета в другой. Выражаясь юридическим языком, проблема – в отсутствии правоприменительной практики создания и развития малой авиации (МА), нежелании ответственных за это лиц конкретно заниматься ею. В чем тут дело?

На государственном уровне, как считают авиационные специалисты, вообще нет такой практики в области развития отечественной гражданской авиации, в том числе и малой, по причине некоей корпоративной заинтересованности Минтранса России, Правительства РФ и зарубежных перевозчиков, эксплуатирующих «боинги», «эрбасы». А есть желание закупать иностранные пассажирские и грузовые воздушные суда. Отечественные же, даже уже сертифицированные – ставить на прикол и имитировать бурную деятельность. Судите сами.

На практике это выражается в разработке противоречащих друг другу подзаконных актов, выпускаемых правительством Российской Федерации, Минтрансом. Причем, не в пользу авиапрома и воздушного флота страны, а вопреки, и на благо иностранных авиапроизводителей.

Так, в статье 20 главы III «Государственное регулирование деятельности в области авиации» Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ - № 60-ФЗ от 19 марта 1997 г., изменения, дополнения: ВК РФ - № 119-ФЗ от 18 июля 2006 г.) дано понятие, какую авиацию мы относим к авиации общего назначения. Это «гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ». Данное понятие несет в себе узкий, полный неопределенности и противоречивости смысл, к которому можно приписать и деловую, и легкую, и магистральную, и спортивную, и иную по функциональному признаку авиацию.

Однако вернемся к малой. Вспомним, что законодательная инициатива по ней родилась в Комитете Совета Федерации по обороне и безопасности в связи с Поручением Президента Российской Федерации, которое было озвучено еще в мае 2004 года, а также ввиду массовых обращений в Совфед субъектов РФ, физических и юридических лиц, общественных и коммерческих организаций. В Поручении о развитии малой авиации тогда были изложены основные задачи и цели:

- совершенствование системы государственного регулирования развития МА, создание адресной региональной системы государственной поддержки;
- строительство и модернизация парка отечественных летательных аппаратов МА;
- обеспечение разработки, сертификации серийного производства приоритетных для МА воздушных судов;
- развитие объектов авиатранспортной (наземной) инфраструктуры, обеспечение безопасности полетов;
- нормативно-правовое, научно-техническое и программное обеспечение развития и функционирования МА.

В соответствии с Поручением должны быть созданы и предложены на внутренний авиационный рынок два типа многоцелевых воздушных судов: на 4-6 и 15-19 мест. В частности, самолет на 4-6 мест и летательный аппарат для замены Ан-2, новый вертолет на 4-6 мест, легкие санитарный и сельскохозяйственный самолеты. Кроме того, рассмотрены варианты: МиГ-201, Аккорд-201, СМ-92, Су-38. Еще до 2015 года могли появиться два типа

воздушных судов МА: для замены парка самолетов L-410 и Ан-28, а также легкий вертолет. Увы, после выхода поручения Президента прошло 15 лет, а кардинально ничего не изменилось. Граждане России как летали из региона в регион через Москву, так и летают, тратя на это немалые средства. Не говоря уже о дорожных мытарствах оленеводов, геологов, нефтяников, жителей малых сел и деревень.

Поручением предлагалось с целью эффективной организации производства сформировать консолидированный заказ воздушных судов МА на основе региональных программ ее развития и активного расширения российского сегмента на мировом рынке воздушных судов. Шла речь и об уведомительном характере использования воздушного пространства для полетов летательных аппаратов МА. Сегодня он прописан в воздушном законодательстве, но и здесь чиновники Росавиации, что называется, постарались. По словам пилотов, со 2-го марта 2017 года уведомительный порядок использования воздушного пространства класса G превратился фактически в разрешительный из-за внесения дополнительных бюрократических норм.

Для реализации основных задач и целей, изложенных в Поручении Президента России, первым заместителем председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности Василием Ключенком еще в 2005 году было принято решение – в порядке законодательной инициативы подготовить проект ФЗ «О развитии малой авиации в Российской Федерации». Для этого при Комитете была сформирована рабочая группа из профессионалов в области Воздушного права в области авиации, авиационной деятельности и безопасности полетов. Решением председателя Комитета СФ по обороне и безопасности Виктора Озерова в ее состав вошли представители всех субъектов Российской Федерации. Работа в Комитете по подготовке проекта ФЗ развернулась во второй половине 2005 года ([Развитие малой авиации поднимет Россию на крыло](#), «Авиапанорама» №1-2007 – Прим. ред.).

СКИНУЛИ НА СУБЪЕКТЫ

Прежде чем рассказать, чем она закончилась, поясним, что еще в декабре 2004-го министр экономического развития и торговли Герман Греф обратился в правительство с просьбой рассмотреть в рамках выполнения майского 2004 года Поручения Президента России возможность разработки программы развития МА. Председатель правительства Михаил Фрадков издал соответствующее Распоряжение, адресованное Минтрансу, Минпромэнерго, Минэкономики, Минфину России совместно с заинтересованными организациями и ведомствами к марту 2005 года представить в правительство Программу возрождения и развития малой авиации в России. Для ее реализации в январе 2005 года сформировали рабочую группу.

Казалось бы, дело сдвинулось с мертвой точки. Но в связи с новым порядком бюджетной классификации Минпромэнерго, авиапром, Минфин, Минэкономразвития посчитали, что нецелесообразно разрабатывать отдельную ФЦП по малой авиации. А ее статус определить

при дальнейшем рассмотрении общей Концепции, которая была создана 30 марта 2005 года силами Государственного НИИ гражданской авиации (ГосНИИ ГА), ЦАГИ и ГосНИИ аэронавигации.

Подготовленная рабочей группой Концепция и проект законопроекта основывались на результатах научных исследований ведущих экспертов и экспертных организаций в сфере производства и эксплуатации летательных аппаратов, безопасности полетов и авиационной деятельности на территории СССР, России, Восточной и Западной Европы, Австралии, США, Великобритании, Германии, Франции, других государств. Использовался также опыт воздушной правоприменительной практики Международной организации ИКАО.

Объем работ затронул тогда даже социальные вопросы. На основе полученных научно-практических расчетов и выводов были созданы реальные правоприменительные условия для эксплуатации летательных аппаратов МА, авиационных работ, обеспечения развития региональной экономики (создания дополнительных рабочих мест), социальной сферы, многофункциональной инфраструктуры в регионах субъектов Российской Федерации, самых труднодоступных уголках страны.

Термин «малая авиация» приобрел вполне определенный и четкий правовой контур новой отрасли, каковой является МА, представленная как новый вид авиации. Это повлекло за собой внесение изменений в воздушное законодательство Российской Федерации. К середине 2006-го под руководством первого заместителя председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности Василия Ключенка был подготовлен уже названный проект ФЗ «О развитии малой авиации в Российской Федерации». В целом проделана большая, трудоемкая работа.

Однако чиновники министерств и в этот раз сделали все, чтобы Поручение Президента России о развитии МА, как говорится, приказало долго жить. Зачем-то начали обосновывать его реализацию через Программу развития авиации общего назначения (АОН), включив ее в

скорректированную Программу развития гражданской авиационной техники России в 2002-2010 годах и на период до 2015 года. Многое пришлось опять начинать с нуля...

Вся эта хронология, видимо, мало кому интересна, главное – результат. Но его-то как раз и нет. После доработки Концепции, которая предусматривала развитие инфраструктуры в северных и малодоступных регионах страны, передачу аэропортов в ведение субъектов РФ, создание и организацию серийного производства самолетов и вертолетов МА, Министерство промышленности и энергетики дало положительное заключение на нее. А Минфин, наоборот – отрицательное. По мнению ведомства, необходимо включить программу в качестве подпрограммы в раздел гражданской авиации ФЦП «Модернизации транспортной системы России». Экс-министр финансов господин Алексей Кудрин тогда вообще возразил против выделения бюджетных ассигнований на реализацию программы МА. По его мнению, все затраты на ее развитие должны быть только коммерческими и без участия госбюджета. А госфинансирование НИОКР на создание новой авиационной техники МА, мол, вообще не обоснованно. Вот такая, как говорил в свое время Б. Ельцин, загогулина.

Дальше – больше. Развитие аэропортов, объектов инфраструктуры регионального значения, оснащение местных воздушных линий новой современной техникой, по мнению Минфина, должны осуществлять сами субъекты РФ, без привлечения государственных финансовых ресурсов. И это в то время, когда немалая часть регионов российской глубинки являются дотационными. Как, где и за счет чего они должны аккумулировать средства? Этого не разъяснялось. Повышение квалификации летного состава также должно было проводиться за счет средств субъектов и коммерческих авиакомпаний. В переводе на понятный язык это означало: выкручивайтесь как хотите.

Но вот что интересно. Мероприятия по разработке нормативно-правовых актов в сфере малой авиации,



удивительное дело, в соответствии с тем же решением, должны были реализовываться самими чиновниками центрального аппарата Минтранса России, а даже не НИИ. То есть о себе любимых они не позабыли, оставив за собой право рулить и разрабатывать «под себя» соответствующие законопроекты. Как в той басне: кому вершки, а кому – корешки. У нас в стране много ответственных, грамотных представителей госаппарата, ревностно исполняющих свои обязанности, но не секрет, что коррупционная составляющая закладывается как раз на уровне разработки нормативно-правовых документов.

ВОЗ И НЫНЕ ТАМ

Но главное в том, что такая позиция Минфина входит в противоречие с Поручением Президента Российской Федерации от 26 мая 2004 года № 868 о возрождении и развитии малой авиации.

Во-вторых, в развитии МА напрямую заинтересованы регионы Севера, Дальнего Востока, Сибири – все те, чья жизнедеятельность и возможность передвижения населения по стране зависят только от наличия или отсутствия воздушного транспорта. То есть для них это жизненно важный фактор, а не крючкотворство. Но разве об этом кто-то задумался?

В-третьих, даже в авиации общего назначения такие отечественные воздушные суда, как Сухой Суперджет-100, на 80% состоят из комплектующих, производимых за рубежом. Ситуация с МС-21 почти аналогичная, а его становление на крыло – не близкая перспектива. Все это говорит о том, что наша авиация оказалась в собственной стране в роли Золушки.

Если же обратиться к опыту других стран, то только в США парк турбовинтовых и поршневого самолетов МА составляет несколько тысяч авиамашин. В реальности малая авиация за рубежом давно уже стала удобным средством передвижения для одних, выгодным транспортом для перевозки грузов других, спортивным и туристическим средством у третьих. Это важнейшая составная часть глобальной транспортной системы, дополняющая другие виды транспорта. МА является гибким, быстрым и эффективным средством связи отдаленных районов с деловыми центрами, создает там тысячи рабочих мест,

стимулирует экономический рост, обеспечивая эффективную и безопасную перевозку пассажиров и грузов по всему миру.

Финансовые обороты от такой деятельности исчисляются миллиардами долларов, она играет важнейшую роль в экономике регионов. Сегодня почти 90% всех воздушных судов в мире работает в малой авиации, более 80% всех полетов классифицируются как полеты воздушных судов МА, 80% всех пилотов летают именно на этих воздушных судах.

А ЧТО В РОССИИ?

Большее половины регионов имеют собственные программы развития малой авиации, но не имеют финансовых ресурсов для их реализации. Около 40% авиакомпаний регионального уровня местных воздушных линий давно уже необходимо переводить в разряд государственных, так как они не имеют возможности инвестировать какие-либо финансовые средства в свое развитие.

Что в итоге? За время работы правительства в рамках майского Поручения президента Российской Федерации, исписаны горы бумаги, подготовлены различные концепции и программы, однако воз и ныне там. Ситуация с переводом малой авиации в нормативно-правовое поле не сдвинулась с места. Проект ФЗ «О развитии малой авиации в Российской Федерации» по факту заблокирован Минтрансом и Минфином России совместно с Межгосударственным авиационным комитетом.

Сегодня правительством и Минтрансом, как и раньше, издаются не согласованные подзаконные акты для авиации общего назначения. Но разобраться в них все сложнее. Большинство экспертов и специалистов в области авиационной деятельности и безопасности полетов не представляют, какие же параметры и функционально-структурные элементы можно в них отнести к авиации общего назначения, а какие – к малой. Страдает же от этого простой народ в глубинке, который в XXI веке вынужден начинать свои поездки в другие города и веси по-прежнему на лошадях, оленьих упряжках или по рекам (в, как правило, непродолжительный судоходный сезон).