

УДК 340, 349

О. И. Цеценевская

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ЦЕЦЕНЕВСКАЯ Ольга Игоревна – аспирант кафедры теории и истории государства и права. Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России. 196105, Россия, Санкт-Петербург, Московский пр. 149. E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru.

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов советского периода и современности в области регулирования безопасности полетов в Арктической зоне. Описаны причины и факторы повышенной опасности для полетов, осуществляемых над Арктикой, сложности самолетовождения, а также рассмотрены требования нормативно-правовых актов к полетам над этой территорией. В статье дана сравнительная характеристика современных норм и норм советского периода в области обеспечения безопасности полетов над Арктической зоной. Установлено, что нормативно-правовые акты СССР достаточно подробно регламентировали вопросы осуществления полетов над Арктическим пространством, а также порядок действий экипажа в случае возникновения аварийной ситуации, были направлены на обеспечение максимальной безопасности членов экипажей воздушных судов, выполняющих такие полеты. В современном российском законодательстве наблюдается тенденция по принятию нормативных правовых актов преимущественно программного характера, по сравнению с советским периодом законодатель всё чаще избегает детального регулирования общественных отношений, ограничиваясь изложением в законодательстве лишь принципов, общих норм. Это касается и правоотношений в области обеспечения безопасности полетов над Арктической зоной Российской Федерации. Говорить об усовершенствовании современного законодательства по сравнению с советским периодом достаточно проблематично. Часть норм воспроизведена дословно, другая часть – значительно сокращена. Среди основных проблем в области обеспечения безопасности осуществления полетов над Арктическим пространством необходимо отметить следующие: отсутствие воздушных судов малой вместимости; отсутствие достаточного количества взлетно-посадочных полос; отсутствие квалифицированного

персонала. Их решение требует усовершенствования законодательства, разработку конкретных правовых норм, учитывающих особенности Арктической зоны Российской Федерации.

АРКТИКА; ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В АРКТИКЕ; ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ; ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ.

Суровые климатические условия Арктической зоны, недостаточное количество взлетно-посадочных полос, проблемы транспортной доступности создают повышенную опасность для полетов, осуществляемых над Арктикой. Сложности самолетовождения также обусловлены и другими причинами:

- нестабильной метеообстановкой, зачастую сопровождаемой плохой видимостью, низкой температурой воздуха,
- неустойчивостью работы магнитных компасов,
- продолжительностью полярной ночи,
- недостатком или полным отсутствием естественных и искусственных ориентиров на местности.

Таким образом, еще в советский период стала очевидной необходимость разработки специфических правовых норм, учитывающих особые условия Арктической зоны, в том числе в сфере обеспечения безопасности полетов.

Так, Приказ МГА СССР от 29.05.1978 N 100 [1] и Приказ МГА СССР от 08.04.1985 N 77 [2] имели одинаковое название – "Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР" – и практически не содержали различий в правовых нормах, касающихся вопросов регулирования полетов над Арктикой. Данные приказы, принимая во внимание особые климатические условия Арктической зоны, установили ряд требований к полетам над этой территорией, в том числе:

- аэронавигационный запас топлива для воздушных судов, выполняющих полеты в глубь центрального бассейна Арктики должен быть не менее чем на 2 ч полета (для сравнения – при совершении полетов в любые другие районы запас топлива должен составлять не менее чем на 1 ч полета для самолетов, 30 мин. полета для вертолетов);

- воздушные суда, предназначенные для работы в Арктике, должны иметь специальную окраску и снабжены специальным снаряжением, обеспечивающим возможность производить работы при автономном базировании;

- к выполнению полетов в Арктике и Антарктиде допускаются специально подготовленные экипажи, закончившие курс обучения и ввода в строй по программам МГА. Личный состав подбирается с расчетом включения части летного и наземного состава, ранее выполнявшего аналогичные работы;

- для обеспечения полетов в глубь полярных районов на воздушном судне должны находиться: неприкосновенный запас продуктов питания и воды; спасательное и бытовое снаряжение, рассчитанное на всех людей, находящихся на борту; спасательное снаряжение и оружие, предусмотренное соответствующими инструкциями;

- установлены дополнительные необходимые мероприятия, осуществляемые экипажем перед полетом, как например обязанность проконсультироваться по вопросам самолетовождения с другими экипажами, имеющими опыт полетов в данном районе (ст. 8.12.12.9 [1]);

- при работах на дрейфующих, припайных и шельфовых льдах в Арктике полеты воздушных судов производятся только в паре;

- при выполнении полетов в высокие широты Арктики командир воздушного судна независимо от запроса диспетчера, обязан каждые 30 мин. сообщать свои координаты.

В целом следует отметить, что приказы достаточно подробно регламентируют вопросы осуществления полетов над Арктическим пространством, в том числе международных, а также регламентируют порядок действий экипажа в случае возникновения аварийной ситуации, направлены на обеспечение максимальной безопасности членов экипажей воздушных судов, выполняющих такие полеты.

Аналогичным вопросам было посвящено Наставление по штурманской службе в гражданской авиации СССР (НШС ГА-86), утвержденное МГА СССР 10.07.1985 [3]. Этот документ следует отметить в первую очередь потому, что в нем содержится определение Арктики. Согласно абз. 3 гл. 1, Арктика – северная полярная область земли,

ограниченная с юга Северным полярным кругом, проходящим по 66°33' с.ш. Кроме того, в Наставлении целый раздел посвящен проблемам самолетовождения в полярных районах, установлены основные характеристики аэронавигационных условий таких полетов, имеется закрытый перечень обязанностей экипажа в целях надежного и безопасного самолетовождения.

Так, в целях надежного и безопасного самолетовождения при полетах в полярных районах экипаж должен в том числе:

- определить при подготовке возможность применения бортовых навигационных средств в полете с учетом района полета;
- знать и уметь использовать в полете астрономические средства;
- проложить маршрут полета по возможности в пределах рабочих областей радионавигационных средств;
- в полете непрерывно прокладывать линию фактического пути на карте. В качестве полетных применять карты стереографической проекции;
- использовать для контроля пути радио- и астрономические средства, морские береговые радиомаяки;
- при измерении навигационных элементов полета применять все доступные средства и способы навигации;
- при посадке на ледовый аэродром запоминать последний гироскопический курс перед выключением двигателей;
- учитывая малое число запасных аэродромов, тщательнее оценивать прогноз погоды и выполнять расчет аэронавигационного запаса топлива;
- при выводе воздушного судна в заданный пункт полет выполнять на оптимальной высоте, обеспечивающей наибольшую ширину просматриваемой местности;
- знать правила восстановления ориентировки в районе полетов. Возврат на запланированный аэродром посадки при обнаружении заданной точки и пункта не считать потерей ориентировки;
- при выходе на береговую черту или остров заблаговременно набрать безопасную высоту. Для учета возможного изменения давления на уровне моря сравнивать показания радио- и барометрического высотомеров.

Если в расчетное время заданный пункт не был обнаружен, выполняется поиск способом расходящейся спирали в течение времени, гарантирующего безопасное возвращение на аэродром посадки или запасной аэродром.

Таким образом, проанализировав состояние законодательства советского периода в сфере обеспечения безопасности полетов в Арктической зоне, следует отметить, что о правовом регулировании данной области можно говорить с 1978 года. Все рассмотренные документы советского периода – подзаконные правовые акты – Наставления, утвержденные приказом Министерства гражданской авиации СССР. В настоящее время утратили юридическую силу.

После издания Приказа [2] нормативно-правовое регулирование было полным и эффективным, достаточным для своего времени. Вышеназванный Приказ существовал более 20 лет, официально утратив юридическую силу в 2009 году. При этом положения Приказа воспроизведены в Приказе Министра обороны РФ от 24.09.2004 N 275 "Об утверждении Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации" [4].

Необходимо отметить, что в современном российском законодательстве наблюдается тенденция по принятию нормативных правовых актов преимущественно программного характера, по сравнению с советским периодом законодатель всё чаще избегает детального регулирования общественных отношений, ограничиваясь изложением в законодательстве лишь принципов, общих норм.

Это касается и правоотношений в области обеспечения безопасности полетов над Арктической зоной Российской Федерации. В первую очередь следует назвать уже упоминаемый выше Приказ [4], единственный документ, который содержит авиационные правила и включает раздел, посвященный особенностям организации полетов в полярных районах. К сожалению, изучив данный нормативно-правовой акт, нельзя говорить об усовершенствовании законодательства Российской Федерации по сравнению с регулированием этих правоотношений в советский период. Для наглядности приведем сравнительную характеристику современных норм и норм советского периода (таблица).

Таблица

Сравнительная характеристика современных норм и норм советского периода в области обеспечения безопасности полетов над Арктической зоной Российской Федерации

Нормативно-правовые нормы Российской Федерации	Нормативно-правовые акты СССР
Приказ Министра обороны РФ от 24.09.2004 N 275 "Об утверждении Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации"	Приказ МГА СССР от 08.04.1985 N 77 "Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-85)"
372. Воздушные суда, предназначенные для полетов в Арктике и Антарктике, должны быть оснащены специальным оборудованием для выполнения таких полетов.	<p>8.1.11.4. Воздушные суда, предназначенные для работы в Арктике и Антарктике, должны иметь специальную окраску и быть снабжены специальным снаряжением, обеспечивающим возможность производить работы при автономном базировании.</p> <p>8.1.11.5. Для обеспечения полетов в глубь полярных районов на воздушных судах должно находиться специальное оборудование и снаряжение, определенное п. 8.1.1.4 настоящего Наставления.</p> <p>8.1.11.6. Каждое воздушное судно, предназначенное для выполнения полетов в Арктике и Антарктике, должно быть оснащено оборудованием, обеспечивающим надежное самолетовождение в этих условиях, радиостанцией для связи на средних волнах и аварийными УКВ- и КВ-радиостанциями. Полеты вертолетов с базированием на морских судах по разрешению МГА могут выполняться с неполным составом оборудования, перечисленного в данном пункте.</p>
373. При подготовке к полету в полярных районах Северного полушария экипаж обязан: проверить наличие неприкосновенного запаса по установленной норме (в	8.1.11.7. К выполнению полетов в Арктике и Антарктике допускаются экипажи, прошедшие специальную подготовку по программам МГА. Личный состав подбирается с расчетом

<p>полярном варианте); проверить комплектность и исправность экипировки и специального снаряжения; уточнить по материалам аэролокаций и описаниям правильность полетных карт района полетов и внести в них необходимые поправки; изучить запасные аэродромы и участки местности, пригодные для вынужденной посадки в данное время года; изучить признаки изменения погоды в данном районе; изучить средства связи и РТО полетов и четко определить порядок их использования по этапам полета в данном районе; разработать штурманский план полета с использованием ортодромических методов и средств астрономической ориентировки; изучить порядок действий для сохранения жизни и здоровья членов экипажа и облегчения их поиска при вынужденной посадке или вынужденном покидании ВС.</p>	<p>включения в экипажи части летного состава, ранее выполнявшего аналогичные работы. 8.1.11.8. При полетах в полярных районах Северного и Южного полушарий экипаж воздушного судна обязан знать порядок использования бортовых радиотехнических и астрономических навигационных средств, учитывать частые изменения метеорологических условий, неустойчивость работы магнитных компасов, режим работы средств связи и РТО, дальность их действия, а также постоянно контролировать и знать свое местонахождение и остаток топлива. 8.1.11.9. В полетах могут участвовать отдельные специалисты, обеспечивающие сбор необходимых сведений по программе, согласованной с УГА. 8.1.11.10. При подготовке к полету в полярных районах экипаж дополнительно обязан: - проверить наличие и исправность средств самолетовождения в соответствии с заданием на полет; - убедиться в комплектности и исправности снаряжения, специального обмундирования и оборудования; - сверить карты и лоции по имеющимся справочным материалам; - проверить наличие неприкосновенного запаса продуктов питания, питьевой воды, аварийной радиостанции, сигнальных средств и специального снаряжения, предусмотренных п. 8.1.1.4 настоящего Наставления; - проконсультироваться по вопросам самолетовождения с другими экипажами, имеющими опыт полетов в данном районе; - составить штурманский (навигационный)</p>
--	--

	<p>план полета с учетом использования ортодромических и астрономических методов навигации. Еще более 10 правовых норм в этом же разделе содержит правила осуществления полетов над полярными районами</p>
<p>374. При подготовке к полету в полярных районах Южного полушария экипаж должен дополнительно учитывать: обратное (видимое) суточное движение небесных светил (справа налево); верхняя кульминация светил наблюдается не в южной, а в северной части неба; обратный знак вертикальной составляющей магнитного поля Земли; поглощение радиоволн средневолнового диапазона при полетах над ледовым щитом; несоответствие времен года Южного и Северного полушарий.</p>	<p>8.1.11.2. При выполнении полета в полярных районах Южного полушария экипаж должен дополнительно учитывать: - обратное (видимое) суточное движение небесных светил (справа налево); - то обстоятельство, что верхняя кульминация светил наблюдается не в южной, а в северной части неба; - обратный знак вертикальной составляющей магнитного поля земли; - поглощение радиоволн средневолнового диапазона при полетах над ледовым щитом; - несоответствие времен года Южного и Северного полушарий</p>

Очевидно, что говорить об усовершенствовании современного законодательства по сравнению с советским периодом достаточно проблематично. Часть норм воспроизведена дословно, другая часть – значительно сокращена.

В настоящее время Арктическая зона развивается беспрецедентными темпами, в том числе увеличивается количество полетов, осуществляемых над полярными районами. Как указано в п. «о» ч.12 Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [5], предусматривается формирование современных транспортно-логистических узлов обеспечения магистральных и международных перевозок на базе аэропортов федерального значения и региональных аэропортов малой интенсивности полетов. Об обеспечении безопасности воздушных транспортных коридоров, полетов полярной авиации и авиаразведки говорится также в Распоряжении Правительства РФ от 05.07.2010 N 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири

до 2020 года» [6]. Кроме того, в этом документе предусмотрена организация кроссполярного воздушного моста "Северная Америка – Северный полюс – Азия". К 2020 году необходимо довести интенсивность полетов по кроссполярному воздушному мосту до 2,5–3 тыс. единиц в год.

Среди основных проблем в области обеспечения безопасности осуществления полетов над Арктическим пространством необходимо отметить следующие:

- отсутствие воздушных судов малой вместимости (согласно [7]);
- отсутствие достаточного количества взлетно-посадочных полос.

Эта проблема во многом связана с требованиями государства, установленным к функционированию аэропортов и аэродромов. Приказом Минтранса России [8] установлены требования к организации аэропортов. Следует отметить, что недостаточное и устаревшее оборудование, отсутствие квалифицированного персонала в силу малочисленности населения Севера означает в большинстве районов невозможность функционирования аэропортов. Аналогичные проблемы возникают и при организации деятельности аэродромов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Приказ Министерства гражданской авиации СССР от 29.05.1978 N 100 "Об утверждении и введении в действие "Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР" (НПП ГА-78)".
2. Приказ Министерства гражданской авиации СССР от 08.04.1985 N 77 "Об утверждении и введении в действие Наставления по производству полетов в гражданской авиации СССР (НПП ГА-85)".
3. "Наставление по штурманской службе в гражданской авиации СССР (НШС ГА-86)" (утв. Приказом Министерства гражданской авиации СССР 10.07.1985).
4. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 24 сентября 2004 г. N 275 "Об утверждении Федеральных авиационных правил производства полетов государственной авиации".
5. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации).
6. Распоряжении Правительства Российской Федерации от 05.07.2010 N 1120-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года».
7. Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 20.04.2016 N 142-СФ "О развитии внутренних воздушных

перевозок, аэропортовой инфраструктуры и повышении авиационной безопасности".

8. Приказ Министерства транспорта России от 28.11.2005 N 142 "Об утверждении Федеральных авиационных правил "Требования авиационной безопасности к аэропортам".

TSETSENEVSKAYA, Olga I. – Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia. 196105, Russia, Saint-Petersburg, 149, Moskovsky pr. E-mail: pravo.kaf_tigp@mail.ru.

REGULATORY LANDSCAPE SAFETY IN THE ARCTIC: PAST AND PRESENT.

The article is devoted to the analysis the normative-legal acts of the Soviet period and modern times in the area of safety regulation in the Arctic zone. The causes and increased hazards for flights carried out over the Arctic, the complexity of piloting, and also considered the requirements of normative-legal acts to flights over the territory. The paper presents comparative characteristics of modern norms and standards of the Soviet period in the area of safety of the Arctic area. It was found that the regulations of the USSR regulated the issues of the flight over the Arctic space in sufficient detail, and the procedure for crew actions in case of an emergency, they have been designed to ensure maximum safety of crew members aircraft operating such flights. In the modern Russian legislation there is a tendency to adopt normative legal acts mainly programmatic in comparison with the Soviet period the legislator increasingly avoids detailed regulation of social relations, in a limited statement of the principles of law, the general rules. This also applies to legal relations in the field of safety of flights over the Arctic zone of the Russian Federation. Talking about the improvement of modern legislation in comparison with the Soviet period is problematic. Some norms reproduced word for word, the other part - greatly reduced. Among the main problems in the field of safety of flights over the Arctic space are the following: the lack of aircraft of small capacity; the lack of a sufficient number of runways; the lack of qualified personnel. Their solution requires the improvement of legislation, development of specific legal norms, taking into account the peculiarities of the Arctic zone of the Russian Federation.

ARCTIC; LEGAL POLICY IN THE ARCTIC; REGULATION; ENSURING SAFETY IN THE ARCTIC.
